

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
CURSO DE DIREITO

JUCELÂNDIA NICOLAU FAUSTINO SILVA

ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA CARIDADE AO *STATUS* DE DIREITO SOCIAL
OBJETO DE JUDICIALIZAÇÃO

SANTA RITA

2018

JUCELÂNDIA NICOLAU FAUSTINO SILVA

**ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA CARIDADE AO *STATUS* DE DIREITO SOCIAL
OBJETO DE JUDICIALIZAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de Santa Rita do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Guthemberg Cardoso Agra de Castro.

SANTA RITA

2018

Catálogo na publicação
Seção de Catálogo e Classificação

S586a SILVA, Jucelandia Nicolau Faustino.

Assistência social: da caridade ao status de direito social objeto de judicialização / Jucelandia Nicolau Faustino Silva. - João Pessoa, 2018.
72 f.

Orientação: Guthembeg Cardoso Agra de CASTRO.
Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ/Santa Rita.

1. Judicialização da Assistência Social. I. CASTRO, Guthembeg Cardoso Agra de. II. Título.

UFPB/CCJ

JUCELÂNDIA NICOLAU FAUSTINO SILVA

**ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA CARIDADE AO *STATUS* DE DIREITO SOCIAL
OBJETO DE JUDICIALIZAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de Santa Rita do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Guthemberg Cardoso Agra de Castro.

Banca Examinadora:

Data de Aprovação: _____

(Orientador)

(Membro)

(Membro)

(Membro Suplente)

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a Papai do Céu, por todos os milagres que Ele fez em minha vida, por me carregar no colo nos momentos em que eu me vi sem chão e por me conceder tantas oportunidades maravilhosas.

Agradeço aos meus pais, Donata e Adalgísio. Mainha, que por motivos maiores, acompanhou distante fisicamente a minha caminhada na graduação, se fazendo presente em cada oração, cada telefonema e em cada vitória. Painho, que é o meu maior incentivador, me faz sentir orgulho em lhe dar orgulho, me ensinou a importância da dedicação e da disciplina, e me proporcionou a estrutura necessária para que eu chegasse até aqui.

Agradeço aos meus irmãos, Justiniano, Jucelina e Juliana, esta com quem dividi muitos momentos de tristezas e alegrias, dos quais saímos ainda mais fortalecidas.

Um especial agradecimento às minhas amigas de infância, Jéssica e Elisângela, por todo amor, carinho e compreensão.

Agradeço à Tia Penha e à Vitória, por serem anjos em minha vida.

Agradeço ao meu querido orientador, Guthembeg Cardoso, por toda paciência, compreensão e conhecimento transmitido, sem dúvidas, um dos maiores colaboradores deste trabalho.

E, por fim, agradeço a todos os meus familiares, tias, tios, primos, primas, avós, aos meus vizinhos, aos meus amigos de faculdade, em especial Rayanne Mayara, Carolina Cartaxo, Renato Hiroshi, Mylena Vieira, Marcelle Queiroz e José Ronaldo, aos meus dedicados professores, aos meus colegas de estágio e aos amigos da extensão.

O apoio de todos vocês foi fundamental!

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso aborda a Assistência Social enquanto direito social estabelecido na Constituição Federal de 1988, trazendo sua construção histórica, desde a caridade prestada por particulares e as segregadas ações prestadas pelo Estado até a aquisição do status de direito e dever do Estado. O panorama traçado abarca o progressivo ingresso das demandas sociais no cenário político, que remonta os primórdios das civilizações, perpassando por importantes eventos históricos, significativos na luta por direitos, e concatenando conceitos essenciais para compreensão desse processo, como são os de questão social e políticas públicas. Nesse caminhar, apontamos algumas razões justificadoras da legitimidade e da obrigatoriedade do Estado em prestar assistência aos desamparados, ressaltando a importância do firmamento constitucional do direito à Assistência Social para a construção de um verdadeiro sistema de proteção social, antenado com a realidade brasileira de desigualdades sociais e vulnerabilidade socioeconômica, que ensejou a promulgação de diversos diplomas normativos no âmbito infraconstitucional, para regular a matéria e dar plena efetividade a esse importante direito. Desse modo, a partir aquisição do *status* de direito social constitucionalmente previsto, demonstramos o processo de crescimento da judicialização da Assistência Social, apontando as transformações das posturas adotadas pelo Poder Judiciário diante de demandas dessa natureza, bem como apresentamos correntes de discussões doutrinárias e jurisprudenciais suscitadas em sede tutela jurisdicional. E, por fim, explicitamos a flexibilização judicial dos critérios de concessão de benefícios assistenciais, uma vez que versam sobre estes a maior parte das ações judiciais que discutem o direito à Assistência Social.

Palavras-chave: Direitos Sociais; Assistência Social; Judicialização da Assistência Social

ABSTRACT

The present work of course conclusion seeks to approach Social Assistance as a social right established in the Federal Constitution of 1988, bringing its historical construction, from the charity rendered by individuals and the segregated actions provided by the State until the acquisition of the status of right and duty of the State. The panorama traced includes the progressive entry of social demands into the political scene, which goes back to the beginnings of civilizations, passing through important historical events, significant in the struggle for rights, and concatenating essential concepts to understand this process, such as social and political issues public policies. In this way, we will point out some reasons justifying the legitimacy and the obligation of the State to provide assistance to the homeless, stressing the importance of the constitutional firmament of the right to Social Assistance for the construction of a true system of social protection, in line with the Brazilian reality of inequalities social and socioeconomic vulnerability, which led to the promulgation of various normative diplomas in the infraconstitutional scope, to regulate the matter and give full effect to this important right. Thus, after acquiring the constitutionally established social right status, it will be demonstrated the process of growth of the Social Assistance judicialization, in order to point out the transformations of the positions adopted by the Judiciary Power in the face of such demands, as well as present current doctrinal discussions and jurisprudence raised in judicial protection. And, finally, it will be made clear the judicial flexibility of the criteria for granting benefits, since these laws deal with most of the lawsuits that discuss the right to Social Assistance.

Keywords: Social Rights; Social assistance; Judiciary of Social Assistance

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1 DIREITOS SOCIAIS.....	10
1.1 BREVE HISTÓRICO DOS DIREITOS SOCIAIS	10
1.2 AS IDEIAS MARXISTAS	13
1.3 DIREITOS SOCIAIS, QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS	15
2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	21
2.1 A FORMAÇÃO DA CLASSE TRABALHADORA BRASILEIRA	21
2.2 O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	23
2.3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	25
2.4 A LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	27
2.5 BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	30
2.6 O PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS	32
3 A JUDICIALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	38
3.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO DIREITO SUBJETIVO.....	38
3.2 O PODER JUDICIÁRIO E O CONTROLE DAS POLÍTICAS ASSISTENCIAIS.....	40
3.3 O ATIVISMO JUDICIAL E A SEPARAÇÃO DOS PODERES.....	42
3.4 O DISCURSO DA RESERVA DO POSSÍVEL E O MINIMO EXISTENCIAL	47
3.5 A FLEXIBILIZAÇÃO JUDICIAL DOS CRITÉRIOS DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	50
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS	64

INTRODUÇÃO

Atualmente, a Assistência Social é concebida como um direito social garantido constitucionalmente. Em que pese o hodierno status, por muito tempo essa área de proteção social foi relegada pelo Estado, que implementava tímidas ações de caráter paliativo, juntamente com atividades caritativas desenvolvidas por particulares.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, livros, artigos, periódicos, dados estatísticos oficiais, e pesquisas jurisprudenciais, realizadas nos sites dos tribunais superiores e federais, notadamente quanto à flexibilização dos critérios de concessão dos benefícios, uma vez que a maior parte das demandas que versam sobre Assistência Social levadas ao Poder Judiciário versam sobre benefícios.

O primeiro capítulo do trabalho, intitulado “Direitos Sociais”, abordou a construção dos direitos sociais ao longo do tempo e o progressivo ingresso das demandas sociais no cenário político, que remonta os primórdios das civilizações, perpassando por importantes eventos históricos, significativos na luta por direitos, além de concatenar importantes conceitos para a compreensão desse processo.

O segundo capítulo, com o tema “Assistência Social no Brasil”, trabalha o desenvolvimento desse ramo da Seguridade Social no Brasil, desde a formação da classe trabalhadora brasileira, as instituições que promoveram as primeiras formas de assistencialismo, os marcos legais e os grandes avanços conquistados a partir da Constituição Federal de 1988.

O terceiro e último capítulo, que recebeu o título de “A judicialização da Assistência Social”, apresenta a postura do judiciário ante as demandas que discutem a concessão de benefícios assistenciais, principal expoente de atuação da assistência social brasileira, apontado as teses interpretativas suscitadas pelos litigantes e o entendimento atribuído pelo judiciário.

Para compreender a transição da Assistência Social de atividade filantrópica para dever do Estado, insculpido no mais importante diploma normativo do país, faz-se necessário vislumbrar o histórico dos direitos sociais, da assistência social e como eles se entrelaçam.

Os direitos sociais, classificados enquanto direitos de segunda dimensão, que demanda uma prestação positiva do Estado, experimentaram várias transformações ao longo dos anos, ao lado dos direitos de civis e políticos, tidos como de primeira geração.

É bem verdade que determinados episódios históricos deram mais visibilidade aos direitos de primeira e segunda geração, porém, no presente trabalho, pretende-se desvencilhar de uma noção passiva da conquista de direitos. Eles não são concessões estatais, são respostas às lutas travadas; não são doações, são, na verdade, reconhecimentos.

Nesse sentido, conceitos fundamentais, como os de questão social e de políticas públicas, precisam ser apresentados para facilitar a compreensão do processo de inserção da Assistência Social no rol dos direitos sociais.

No contexto brasileiro, a Assistência Social surgiu vinculada à Igreja Católica e às boas ações das ociosas damas da sociedade, pertencentes às classes privilegiadas. As instituições que prestavam amparo social eram de caráter filantrópico, ainda distantes da noção de direito.

Após a queda do regime militar (1964-1985), cuja derrocada contou com a intensa participação de movimentos populares, ganhou fôlego a redemocratização da sociedade, que se tornou, inclusive, a pauta mais importante. A mobilização popular acarretou inúmeros reflexos na construção e promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Cidadã, como ficou conhecida, trouxe profundas transformações para a relação Estado-Cidadão. Constitucionalmente, além da ampliação dos direitos e garantias individuais, assegurou-se também direitos de segunda e terceira dimensão, ou seja, sociais, econômicos, ambientais e etc. À Seguridade Social, formada pelo tripé Saúde, Previdência e Assistência, foi destinado capítulo específico (II), introduzido no Título VIII, que versa sobre a Ordem Social.

No tocante à Saúde e à Previdência Social, a noção de ser direito, de ser dever do Estado, talvez esteja mais disseminada no seio da sociedade. Porém, no que diz respeito à Assistência Social, cujo principal expoente reside justamente nos programas sociais de transferência de renda, a situação muda substancialmente; isso se deve muito às origens históricas da assistência social no Brasil, intrinsecamente relacionadas à caridade.

De todo modo, de acordo com art. 203 da CRFB/88, cabe ao Estado prestar Assistência Social a quem dela necessitar, independente de contribuição dos seus

beneficiários, cujos objetivos prioritários consistem na proteção à família, à maternidade, à infância, à velhice e à adolescência.

Desse modo, desde o final da década de 90, observamos a progressiva implantação de programas sociais pelo governo brasileiro. Contudo, é bom que se registre, de logo, que essa iniciativa, por mais que pareça mera concretização das diretrizes sociais instituídas pela Constituição Federal de 1988, mostrou-se uma via de mão dupla: de um lado, a crise econômica brasileira, desmontando mercados de consumo; de outro, a transferência de recursos para as camadas mais pobres da população, a fim de aumentar o consumo e reaquecer a economia.

Não se olvide que em outros momentos da história brasileira também houve a concessão de benefícios sociais por parte do Estado, ainda que de restrito alcance; no entanto, a partir do final da década de 90, os programas sociais foram se intensificando, por vários fatores de ordem econômica, social e legal, como os acima citados.

Por consequência, vários debates vieram à tona. Simpatizantes da política de austeridade inflamaram o debate acerca da legitimidade e da responsabilidade do Estado em desenvolver políticas assistenciais, que representariam grandes desfalques aos cofres públicos.

Conforme será demonstrado, se verá que a Assistência Social se qualifica como um direito social e fundamental não só porque está instituído na Constituição Federal, mas, sobretudo, porque a situação de vulnerabilidade a qual ela intenta reverter é resultado direto do sistema econômico adotado pelo Estado Brasileiro.

A aquisição do status de direito constitucionalmente previsto possibilitou a judicialização da Assistência Social. Por isso, tratando-se de um direito subjetivo, também perfaz importante expor a postura do Poder Judiciário diante de demandas que discutem os direitos assistenciais, principalmente os benefícios em pecúnia, que são os mais frequentemente levados à apreciação judicial.

1.1. BREVE HISTÓRICO DOS DIREITOS SOCIAIS

É cediço que a história nem sempre é linear, evolutiva e contínua, mas que, em verdade, apresenta diversas nuances e recortes. Nessa linha, Jaime Pinsky e Carla Pinsky (2013) defende que há o encadeamento histórico entre direitos civis, políticos e sociais:

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, a uma velhice tranqüila. Exercer cidadania é ter direitos civis, políticos e sociais. (p.578)

Em todos os períodos históricos, desde a idade antiga, ocorreram manifestações sociais em busca de direitos. Nos primórdios da Grécia, a intitulada “berço da civilização”, já havia uma noção de cidadania, de pessoas livres e com poder decisório, contudo, na realidade, tratava-se de uma participação excludente, abarcando somente os homens de posse.

Repare-se, porém, que, desde essa época, observa-se a insurgência de povos contra o regime posto, ou seja, já havia a luta por direitos, principalmente porque aqueles considerados não pertencentes à polis não gozava de direitos.

Aos poucos, os “sem direitos” foram acumulando recursos através do artesanato e do comércio, e conseguiram aumentar a pressão por participação política. Atente-se, portanto, que, neste momento histórico, a cidadania estava intimamente ligada ao poderio econômico, aqueles que o adquirisse, tinha a oportunidade de barganhar direitos.

A criação de plebiscitos, por exemplo, expressaram conquistas da plebe no cenário político, isto é, a plebe passou a ser consultada pelo Império Romano sobre algumas questões que lhe eram afetas. Paulatinamente, os plebeus conseguiram se inserir na agenda política e instâncias de poder.

Com o fortalecimento do Império Romano, novos territórios foram tomados e houve o crescimento da escravidão. Relata-se que a luta de gladiadores não tinha apenas o intuito de entreter a plebe e os nobres, mas, também, caracterizava a participação política do povo na decisão do vencedor matar ou não o perdedor.

Constantino, importante imperador romano (288-337 d.C.), venceu grandes guerras com o grande reforço dado pelos cristãos plebeus. Desse modo, a fim de selar o compromisso com esses guerreiros, ocorreu o que se convencionou a denominar de “Cristianização do

Império Romano”. Daí por diante o reinado se entrelaçava com a igreja, incorporando seus dogmas e expandindo-os a todos.

Durante Idade Média, o predominava o feudalismo. As riquezas eram produzidas nos feudos, cada feudo tinha o senhor. Os camponeses extraíam seu sustento da exploração da agricultura e pecuária nas terras dos senhores feudais. O poder, nessas circunstâncias, era esparso, divido em quantos feudos existissem, com direção remota do imperador.

Nos primórdios da burguesia, o comércio era desenvolvido em pequenos burgos, com a troca de especiarias e produtos artesanais. A intensificação desse comércio permitiu que os burgueses se revestissem de poder econômico, apesar de não exercer influência política.

Concomitantemente, o comércio internacional se desenvolvia juntamente com o processo de colonização dos outros continentes. A economia de mercado se centrava no capitalismo manufatureiro e o período

caracterizou-se pelo contraste entre crescimento da riqueza de certos países e cidades e, dentro dos seus limites, de certos estratos sociais- mercadores, armadores, banqueiros, fabricantes de navios, armas, munições e etc.- e o empobrecimentos de outros estratos.(PINSKY; PINSKY, 2013, p.193)

As massas deslocadas de suas ocupações rumavam às cidades e organizavam levantes, despertando a preocupação dos reis e moradores locais. Leis proibindo a mendicância foram editadas, os desocupados eram tratados com hostilidade.

Entretanto, em 1601, na Inglaterra, Elizabeth I publicou a Lei dos Pobres, que atribuía às paróquias a responsabilidade de promover o sustento das pessoas que não tinham trabalho, cedendo matérias-primas para que aquela população auferisse meios de subsistência.

Alguns autores consideram a Lei dos Pobres como o primeiro marco da criação de um sistema protetivo, ou seja, as origens da Seguridade Social:

A seguridade social, como regime protetivo, surgiu a partir da luta dos trabalhadores dos trabalhadores por melhores condições de vida. As primeiras normas protetivas editadas tiveram caráter eminentemente assistencial. Em 1601, foi editado na Inglaterra o *Poor Relief Act*(Lei dos Pobres), que instituiu auxílio e socorro público aos necessitados. (KERTZMAN, 2016, p.45)

Os artesãos e os mestres de ofício paulatinamente expandiram o comércio e a manufatura, possibilitando o acúmulo de riquezas. No entanto, a ausência de direitos políticos, os altos tributos que lhe eram cobrados, a desconcentração de poder e a ausência de mão de obra em razão do trabalho centrado nos feudos mostravam-se empecilhos à expansão mercantil.

Tal cenário começou a ser desfeito com a Revolução Inglesa (1640-1688). As premissas renascentistas, pautadas na centralização e racionalidade do homem, aproveitando-se do momento de transição do feudalismo para o capitalismo manufatureiro, incitou a rejeição pela percepção milenar da Igreja Católica, contestando os privilégios desta e os seus dogmas de predestinação. As descobertas científicas também contribuíram diretamente para esse processo de mudança de pensamento.

Pinsky e Pinsky (2013) explicam que a nobreza e o clero inglês, que contavam com a simpatia dos conservadores e senhores feudais, entraram em conflito com o parlamento inglês, apoiados pelas classes mercantis e industriais, além das massas mais vastas da população, entraram em conflito, ante aos seus nítidos interesses antagônicos.

Após longos anos de batalhas, a saída para o empasse foi encontrada na Monarquia Constitucional, o rei se mantinha no poder, mas sua governança devia respeito à Carta de Direitos (*Bill of Rights*), conquistada pela classe burguesa revolucionária. Esse cenário de estabilidade política proporcionou a alavancagem do capitalismo e, concomitantemente, a Reforma Protestante, marcada pelo enaltecimento do trabalho e da poupança, em detrimento do ócio da monarquia e do clero.

Para Bobbio (2004), a Revolução Inglesa e a promulgação do *Bill of Rights* (1689) inauguram a Era dos Direitos, assegurando legalmente uma série de direitos aos indivíduos. Com a Revolução, o parlamento passou a deter predominantemente o poder decisório e escanteou pouco a pouco a monarquia.

O acúmulo de capital e as descobertas científicas foram os motores impulsionantes da Revolução Industrial (1760). O processo de expropriação das terras feudais forçou os camponeses a migrarem para os centros de comércio e se inserirem no trabalho manufatureiro.

A Revolução Americana (1776), ressaltadas suas peculiaridades, também é expoente desse movimento de insurgência contra a dominação colonial. Agricultores, artesãos, pequenos comerciantes, latifundiários escravistas e banqueiros dos EUA, espalhados em 13 (treze) colônias britânicas, formaram uma frente única para se proclamar independentes, livres e com autonomia política, lavrando a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América.

Merece registrar-se um adendo, quanto ao deslinde norte-americano, atinente aos direitos civis dos negros. Apesar de diversas emendas subseqüentes à Constituição

Revolucionária Americana, permanecia o *status a quo* dos negros de sujeitos que não gozavam de direitos. Somente em 1960, após longas e árduas lutas travadas, passou-se a respeitar com mais efetividade os direitos dos negros.

O mesmo se diga em relação aos escravos, índios e negros na América, África e Oceania. O processo de colonização sempre foi marcado por disputas entre os dominados e dominadores. No Brasil, por exemplo, entre as várias formas de resistência, podemos citar os quilombos, onde abrigavam negros que se rebelavam contra a escravidão.

Na França, durante o período de crise econômica, fome e pragas, na segunda metade do sec. XVIII, a burguesia em ascensão se aliou às classes camponesas para destituir o poder monárquico do Rei Luis XVI. Os rumores eram os de que, enquanto o povo estava imerso na miséria, a nobreza continuava a usufruir de luxos desenfreados, sem qualquer adoção de medidas que amenizassem o período de recessão.

O cume do conflito entre os camponeses e burgueses contra o Rei se configurou na tomada da Bastilha, 1789. A essa altura, um novo regime político já começava nascer, guiados pelo ideário de liberdade, igualdade e fraternidade, que se consolidou com a promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elevando o direito à propriedade privada ao mesmo patamar do direito à vida.

Sob direção burguesa, em 1791, a França elaborou e publicou sua Constituição. Como resposta aos pobres, houve a previsão de criação de um sistema de assistência pública aos pobres e aos enfermos, além de prover trabalho aos cidadãos, consagra-se o direito à subsistência.

Todavia, é importante registrar que a referida Constituição fazia distinção entre cidadãos titulares de direitos plenos, que gozava de direitos civis e políticos amplamente, e os que gozavam de direitos legais e humanos, mas não políticos, como as mulheres, os menores de 25 anos, os que não pagavam determinados impostos e as pessoas que trabalhavam para os nobres.

Nos anos seguintes, aquela classe trabalhadora que se formara desde a Revolução Industrial, apartada da propriedade dos meios de produção e que apenas dispunha de sua força de trabalho para sobreviver, atribuiu novos contornos à luta por direitos civis, políticos e sociais.

1.2. AS IDEIAS MARXISTAS

A classe trabalhadora, se vendo alijada de prover condições mínimas necessárias à sua sobrevivência, instaura um novo campo de conflito, agora contra aqueles que ela mesma ajudou a chegar ao poder.

Nesse âmbito, ganharam destaque as concepções formuladas por Karl Marx acerca de sociedade e capitalismo. O filósofo alemão acreditava que desde as primitivas formas de vida humana e de divisão do trabalho, este concentrado no trato com agricultura e pecuária, homens iniciaram o processo de exploração de outros homens.

Karl Marx compreendia a história do ponto de vista material, partindo das relações firmadas entre os homens, a divisão do trabalho e o modo de produção de bens, a partir do legado deixado pela geração anterior. A práxis, enquanto atividade teleológica, proporciona ao sujeito transformar o mundo e a si mesmo.

Na sua visão, a história de todas as sociedades é, na verdade, a história das lutas de classes, com suas diferentes variantes. No Manifesto do Partido Comunista (1848), Marx expõe o constante embate entre classe dominante e classe dominada ao longo da história: o homem livre e o escravo, o patrício e o plebeu, senhor feudal e o servo, membro de corporação e o oficial-artesão, a burguesia e o proletariado. Em comum, opressores e oprimidos em frequente oposição uns aos outros, resultando em numa nova reconfiguração revolucionária de toda a sociedade ou com a derrocada comum das classes em luta.

Para o filósofo, ideologia é a visão de mundo impregnada pela classe dominante e tida como um fenômeno natural, predestinado, mormente à condição de classe exploradora e classe explorada:

A classe parece como coisa por si só e da qual o indivíduo se converte numa parte, quer queira, quer não. É uma fatalidade do destino. A classe começa, então, a ser representada pelos indivíduos como algo natural (e não histórico), como um fato bruto que os domina, como uma ‘coisa’ que vivem. A ideologia burguesa, através de uma ciência chamada Sociologia, transforma em ideia científica ou em objeto científico essa ‘coisa’ denominada ‘classe social’, estudando-a como um fato e não como um resultado da ação dos homens. A ideologia burguesa, através de seus intelectuais, irá produzir ideia que confirmem essa alienação, fazendo, por exemplo, com que os homens creiam que são desiguais por natureza e por talentos, ou que são desiguais por desejo próprio, isto é, os que trabalham honestamente enriquecem, os preguiçosos empobrecem.” (CHAUÍ, 2008, pag.73)

No livro *A Ideologia Alemã*, escrito por Marx e Engels (2002), explica-se que o poder dominante posto, revestido de todo um aparato cultural, social e econômico, sobretudo o

avanço da divisão do trabalho, impede que os sujeitos responsáveis pela produção de riquezas se reconheçam como tais. Há uma alienação entre produtor e produto:

O poder social, isto é, a força produtiva multiplicada que nasce da cooperação dos diversos indivíduos, condicionada pela divisão do trabalho, não parece a esses indivíduos como sendo sua própria força conjugada, porque essa própria cooperação não é voluntária, mas sim natural; ela lhes parece, ao contrário, como uma força estranha, situada fora deles, que não sabem de onde ela vem nem para onde vai.”(MARX; ENGELS, 2002, pag.30)

Nessa linha de pensamento, o Estado faz parte da superestrutura da exploração. O Estado burguês abriga e protege os interesses dos capitalistas, proporcionando a infraestrutura necessária ao desenvolvimento do capital e do acúmulo de riquezas produzidas pela classe trabalhadora. O Estado foi criado por exigências e em função das lutas de classes, ele se amolda de acordo com modificações delas. Se a luta de classes acabasse, o Estado seria igualmente extinto.

Marx é tido como o grande inspirador do movimento operário do séc. XIX. Além de importantes conceitos formulados, como ideologia, práxis, luta de classes, alienação, entre outros. Para o autor, seria necessário que a classe trabalhadora se organizasse e promovesse uma revolução que superasse o modo de produção capitalista, responsável pelas mazelas sociais que acometem a classe trabalhadora.

1.3. DIREITOS SOCIAIS, QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Na concepção de José Afonso da Silva (2017), direitos sociais disciplinam situações subjetivas pessoais ou grupais de caráter concreto, tendo os direitos econômicos como seus pressupostos de existência, haja vista a necessidade de intervenção estatal para assegurá-los. A partir de políticas sociais e econômicas, o Estado proporciona um regime democrático de conteúdo tutelar voltados para os fracos e mais numerosos.

Pedro Lenza, por sua vez, leciona que direitos sociais são:

direitos de segunda dimensão, apresentam-se como prestações positivas a serem implementadas pelo Estado (Social de Direito) e tendem a concretizar a perspectiva de uma isonomia substancial e social na busca de melhores e adequadas condições de vida, estando, ainda, consagrados como fundamentos da República Federativa do Brasil(art.1º, IV, da CF/88). (2013,p.1152)

Desse modo, diferentemente dos direitos sociais, que, na clássica divisão dos direitos fundamentais pioneiramente ensaiada por Bobbio (2004), se enquadram em direitos de segunda dimensão, os direitos individuais, classificados como sendo primeira dimensão, via

de regra, não necessitam da intervenção estatal para sua efetivação, ao revés, comumente demanda uma prestação negativa do Estado, pois abarca liberdades públicas, civis e políticas.

A igualdade formal, extraída dos direitos de primeira dimensão, deu ensejo, no séc. XX, a partir da passagem do Estado liberal para o Estado do Bem-Estar Social, ao alcance da igualdade em sentido material, incorporando à agenda pública dos Estados o dever de patrocinar o direito à educação, à saúde, à alimentação, ao lazer, à previdência social, à assistência aos desamparados, entre outros.

Por apego ao debate, esclareça-se que os direitos de terceira dimensão consagram a proteção aos direitos humanos, num momento histórico precedido de guerras mundiais, a partir do qual se afirmam direitos indivisíveis, de uma coletividade indeterminada, os denominados direitos difusos, correspondentes à paz, ao desenvolvimento, a autodeterminação dos povos, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e etc.

À vista da análise histórica, embora consagrados em momentos diferentes, não há hierarquia entre os direitos fundamentais. Na verdade, os direitos de primeira, segunda e terceira dimensão são essencialmente complementares, uns induzem aos outros.

Vale salientar que os direitos sociais ganharam maior visibilidade a partir da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada pela Organização das Nações Unidas, em 1948. O referido diploma reconheceu que todos os humanos são titulares de direitos civis, políticos, sociais e coletivos, incumbindo às Nações o dever de protegê-los e promovê-los:

A Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948) incorporou os direitos sociais no elenco dos direitos humanos universais. São direitos que devem valer para todos, sem distinção de raça, religião, credo político, idade ou sexo: salário igual por um trabalho igual; previdência social em caso de doença, velhice, morte do arrimo de família e desemprego involuntário; renda condizente com uma vida digna; direito ao repouso, ao lazer e a férias remuneradas. (TELLES, 2006,pag.173)

É inegável que a DUDH se qualifica como um marco histórico mundial na afirmação de direitos e de cidadania. Contudo, o contexto no qual a promulgou-se talvez tenha deixado de atribuir o mérito aos verdadeiros protagonistas. Após duas guerras mundiais, o mundo estava devastado, de modo que as nações, com intuito de dar uma trégua aos conflitos, encontraram na Declaração uma potencial alternativa para conter os confrontos e celebrar a paz entre os países.

Nesse sentido, é preciso registrar que a construção dos direitos sociais, embora intrinsecamente reporte ao visível instrumento de meados século XX, tenha origens muitos mais distantes, com atores diferentes, sem desconsiderar, por óbvio, as especificidades de cada momento histórico:

A Carta das Nações Unidas de 1948 obscurece, no mesmo tempo, o próprio processo de colonização. Aliás, dois processos de colonização: o primeiro, baseado na escravidão de índios e negros, oculto (mas existente), tanto na discussão ibérica, quanto da discussão posterior anglo-francesa; e o segundo, da própria Declaração Universal, porque as nações que protagonizavam a luta 'contra a barbárie do nazismo' mantinha, intactas, suas colônias na Ásia e na África. (BALDI, 2009, p.1)

Com efeito, viu-se que os direitos sociais são resultados das lutas sociais travadas ao longo do tempo, pelo que se impõe despojar-se da visão romantizada criada com o advento da Declaração Universal dos Direitos dos Homens da ONU, que atribui passividade aos seus protagonistas.

Vera Telles (2006) se propõe a discutir os direitos sociais a partir da reivindicação de uma sociedade mais justa e igualitária, por sujeitos que conquistam visibilidade e fazem seus direitos serem reconhecidos, desvinculada da noção de tutela estatal concedida aos fracos e oprimidos. É o sentido político insculpido nos direitos sociais:

Por isso mesmo, ao revés de um determinismo econômico e tecnológico hoje em dia mais do que nunca revigorado, será importante reativar o sentido político inscrito nos direitos sociais. Sentido político ancorado na temporalidade própria dos conflitos pelos quais as diferenças de classe, gênero, etnia, raça ou origem se metamorfoseiam nas figuras políticas da alteridade- sujeitos que se fazem ver e reconhecer nos direitos reivindicados, se pronunciam sobre o justo e o injusto e, nesses termos, reelaboram suas condições de existência como questões pertinentes à vida em sociedade. (TELES, 2006, p.177-178)

A afirmação dos direitos sociais, portanto, tem como protagonistas sujeitos historicamente explorados, que contestaram o regime posto e tiveram alguns de seus pleitos atendidos, seja pelo imperador, pelo senhor feudal ou pelo burguês.

Conforme esclarecido, atualmente vigora o modo de produção capitalista, caracterizado pela busca incessante de lucro, no qual o conflito capital-trabalho impera. De um lado, uma classe detentora dos meios de produção e, de outro, o trabalhador, que conta apenas com venda de sua força de trabalho para sobreviver:

O ponto de partida do processo capitalista de produção é a separação entre a força de trabalho e os meios de produção, que são monopolizados, privadamente, pela classe capitalista. Ao se analisar a continuidade do processo social de produção, verifica-se que o que era premissa é agora resultado do processo. O trabalhador assalariado sai do processo de produção como ingressou, como mera força de trabalho, como fonte pessoal de riqueza que se realiza como riqueza para outros. Deixando de lado, por um momento, o desgaste de sua energia vital, que é consumida pelo capital no

processo de trabalho, o que recebe em troca da venda da força de trabalho- os seus meios de vida- são consumidos na reprodução de sua vida e de sua família. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2011, p.53)

Desse modo, investigar o conceito de “questão social” torna-se fundamental para se compreender a implementação de ações estatais destinadas à melhoria das condições de vida da classe trabalhadora.

A priori, registre-se que o que se denomina de classe trabalhadora, baseando-se em Marx e Engles (2002), abrange toda a parcela da população que dispunha apenas de sua força de trabalho para sobreviver, incluindo sua prole, os empregados e os desempregados, os que já perderam a capacidade laboral, isto é, inclui todo exército industrial de reserva .

Assim, o desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais traz à tona as contradições do modo de produção capitalista, como o desemprego, a pobreza e a fome. É quando a classe trabalhadora entra em cena para reivindicar respostas por parte do Estado e dos capitalistas. Então,

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2015, p.84)

Robert Castel (1998) explica que, embora a questão social já existisse há muito tempo, apenas em 1830, com a ebulição dos movimentos operários pós-revoluções industrial e francesa, o termo é nominalmente empregado pela primeira vez, pois “foi suscitado pela tomada de consciência das condições de existência das populações que são ao mesmo tempo, os agentes e as vítimas da revolução industrial”(pag.30).

Repare, então: se o Estado legitima e legaliza a propriedade privada dos meios de produção e a exploração da força de trabalho, com a consequente acumulação de riquezas nas mãos de poucos, acarretando os já conhecidos efeitos colaterais, acaba atraindo para si o dever de intervir nos nefastos efeitos provocados pelo sistema capitalista.

À pressão da classe trabalhadora, Estado e burguesia, inicialmente, respondem com repressão, acionando as autoridades competentes para que o movimento seja cessado. Porém, adiante se percebe que esse método de contenção não surte os efeitos esperados, demandando uma resposta concreta às reivindicações.

O empresariado, então, passa a resolver os problemas postos com ajuste de salários, concessão de benefícios (vale alimentação, plano de saúde, plano previdenciário e etc.), criação de entidades destinadas à formação e ao aperfeiçoamento da classe trabalhadora, bem

como a instituição de entidades filantrópicas, enquanto demonstração da caridade e da boa vontade da classe exploradora.

O Estado, por sua vez, deparando-se com o fracasso dos métodos coercitivos, se dispõe a criar políticas públicas que visam melhorar as condições de vida da classe trabalhadora.

Para o trabalhador manter-se e reproduzir-se como força de trabalho, produzindo as riquezas que serão apropriadas por outrem, ele necessita de meios de subsistência. Em tese, o responsável direto pela reprodução da força de trabalho parece ser aquele agente que o transforma em mercadoria e a utiliza no processo produtivo, o capitalista. No entanto, historicamente o capitalista tende a reduzir os custos de produção das mercadorias, particularmente o da força de trabalho.

Desse modo, entra em cena o Estado benfeitor, “um agente não capitalista (sem interesse de lucro) que forneça bens e serviços necessários para recomposição massiva da força de trabalho, de forma não mercantil” (MONTAÑO, 2002,p.174). O Estado cumpre a tarefa de fornecer o “salário indireto”, ou seja, oferecer os meios complementares à reprodução da força de trabalho, via políticas públicas, que atualmente representam o principal veículo de enfrentamento à questão social.

Maria das Graças Rua (2010) esclarece que as políticas públicas são resultados da atividade política do Estado e compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação de valores para atingir determinado fim.

Avançando o debate, Antônio Ivo de Carvalho discorre com propriedade acerca da relação entre políticas sociais e cidadania:

Sob a égide do conceito de cidadania, as políticas sociais desenvolvem planos, projetos e programas direcionados à concretização de direitos sociais, reconhecidos em uma dada sociedade, como constitutivos da condição da cidadania, gerando uma pauta de direitos e deveres entre aqueles aos quais se atribui a condição de cidadãos e seu Estado.(1997, p.15)

Aproximando tais considerações, vê-se que o Estado brasileiro também cria políticas públicas de promoção da educação, da saúde, do trabalho, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância e etc.

Nesse âmbito de resposta estatal também está inserida a assistência social, que compõe o tripé da Seguridade Social ao lado da saúde e da previdência social. Sérgio Pinto Martins (2005) explica que a Assistência Social é prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição por parte beneficiário ao sistema da Seguridade Social.

As políticas de assistência social são implantadas com precípuo objetivo de combater a pobreza, a fome, o desemprego e a exclusão social- expressões do capitalismo, de modo a proporcionar meios de subsistência e melhor qualidade de vida àqueles que por algum motivo não conseguem garantir essas condições mínimas a partir da venda de sua força de trabalho.

Não por acaso, desde o final da década de 90, observamos a progressiva implantação de programas sociais de transferência de renda pelo governo brasileiro. Desse modo, é bom que se registre, de logo, que essa iniciativa, por mais que pareça mera concretização das diretrizes sociais instituídas pela Constituição Federal de 1988, mostrou-se uma via de mão dupla: de um lado, a crise econômica brasileira, desmontando mercados de consumo; de outro, a transferência de recursos para as camadas mais pobres da população, a fim de aumentar o consumo e reaquecer a economia.

Para se ter noção, segundo dados divulgados no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), elaborado pelas Nações Unidas, em 2017, o Brasil ocupava a décima posição no ranking entre os países com o maior índice de desigualdade social do mundo. A má distribuição de renda constitui um problema sistêmico e a reversão desse quadro demanda a soma de grandes esforços estatais.

Como sabido, os programas sociais de transferência de renda são focalizados e visam atender as necessidades mais essenciais das camadas pobres da população. Desde que a criação e implementação de políticas sociais começaram a se intensificar/ampliar, vários ideários neoliberais, de Estado mínimo, não intervencionista, também ganharam fôlego, estigmatizando os programas sociais e seus beneficiários.

Diante disto, insurgiu-se o processo de transferência da responsabilidade do Estado pela proteção social à sociedade civil, convocada a assumir ações de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais, mediante o discurso da solidariedade e da filantropia, cuja prática se desenvolve no âmbito do Terceiro Setor, constituído por organizações não governamentais, fundações, associações comunitárias e etc.

Infelizmente, essa focalização exacerbada e esse novo esquema privado de gestão de políticas públicas enfraquecem a rede socioassistencial de promoção de direitos e conseguem tornar ainda mais precária as respostas dadas à questão social.

Por esses motivos, reconhecer que Assistência Social é um direito, cuja responsabilidade incumbe ao Estado, se mostra crucial para promover a proteção social daqueles que dela necessitam. A partir dessa perspectiva, torna-se possível, por exemplo, que

a discussão seja levada à apreciação do Poder Judiciário, com anseio de que, pelo menos, ainda que por meios coercitivos, o Estado venha a cumprir com suas obrigações.

2.1 A FORMAÇÃO DA CLASSE TRABALHADORA BRASILEIRA

Tradicionalmente, relata-se a História do Brasil a partir da chegada das caravanas capitaneadas por Pedro Álvares de Cabral, integrantes do movimento de expansão marítima portuguesa, por volta de 1500. Ignora-se, assim, o fato de que as terras brasileiras já eram habitadas por várias tribos indígenas seminômades há mais de 8000 anos.

Apesar da “descoberta”, Portugal somente iniciou o efetivo processo de colonização do Brasil quando passou a se sentir ameaçada por invasões de outras nações às terras brasileiras, como viriam a ocorrer décadas depois.

No começo da colonização brasileira, os portugueses buscaram empreender atividades que proporcionassem lucro para a Coroa Lusitana. Desse modo, a instalação das primeiras lavouras de cana-de-açúcar demandou o emprego de um elevado número de trabalhadores que não poderia ser obtido em um país tão pequeno como Portugal.

Assim, segundo Darcy Ribeiro (2000), a escravidão surgiu como uma oportunidade de resolver o problema da falta de mão de obra e, ao mesmo tempo, ampliar os lucros com a atividade agroexportadora. Os indígenas brasileiros e os povos trazidos da África foram escravizados para atender aos interesses comerciais portugueses.

Por ter se demonstrado lucrativo para os portugueses, o tráfico de escravos africanos para o Brasil iniciou a captura, transporte, venda e exploração sistemática de vários povos do continente africano. Entre os séculos XVI e XIX intensificou-se a quantidade de pessoas retiradas de seus locais de origem para terem sua força de trabalho aproveitada em terras brasileiras.

Paralelamente, conforme explanado no tópico anterior, no início do sec. XIX, se consolidava, no cenário europeu, o processo de separação da força de trabalho dos meios de produção, apregoava-se a ideia de homem livre e detentor de consciência, impõe-se o fim da mão de obra escrava, no esteio de favorecer o triunfo do modo de produção capitalista.

O declínio gradual do tráfico negreiro foi decidido no Congresso de Viena, em 1815. Desde 1810, a Inglaterra fez uma série de exigências a Portugal, e passou, a partir de 1845, a

reprimir expressamente o tráfico internacional de escravos, amparada pela denominada Lei Aberdeen.

No Brasil, os primeiros movimentos contra a escravidão foram feitos pelos missionários jesuítas, que combateram a escravização dos indígenas, ainda tolerando a dos africanos. No ano de 1850, foi promulgada a Lei Eusébio de Queirós, que aboliu o tráfico internacional de escravos no Brasil. Em 1871, a Princesa Isabel sancionou a Lei nº 2.040, conhecida como a Lei do Ventre Livre, que estabeleceu que os todos os filhos de escravos nascidos a partir de então seriam livres ao completar 21 anos. Em 1885, promulgou-se a Lei dos Sexagenários, em que escravos a partir de 60 anos poderiam ser livres. Contudo, apenas em 1888 o Brasil aboliu formalmente a escravidão, com a promulgação da Lei Áurea, Lei Imperial n.º 3.353, sancionada em 13 de maio de 1888.

É preciso registrar, todavia, que a colonização brasileira não foi um processo pacífico, como comumente se relata, em que os escravizados não esboçavam resistência. A maior prova do contrário reside na formação de quilombos. Darcy Ribeiro (2000), ilustre historiador brasileiro, é enfático ao rejeitar a ideia de que o povo brasileiro é essencialmente cordial e pacífico, que suportou a colonização sem maiores encontros:

Às vezes se diz que nossa característica essencial é a cordialidade, que faria de nós um povo por excelência gentil e pacífico. Será assim? A feia verdade é que conflitos de toda ordem dilaceraram a história brasileira, étnicos, sociais, econômicos, religiosos, raciais e etc.(RIBEIRO, 2000, p.167).

A partir de 1870 a entrada de trabalhadores europeus no Brasil passou a ser oficialmente organizada pelo governo, aproveitando-se das conturbações políticas vivenciadas na Europa.

Vale lembrar que, após a abolição da escravatura no Brasil (1888), muitos fazendeiros não quiseram empregar e pagar salários aos seus ex-escravos, preferindo, assim, o imigrante europeu como mão de obra.

Inaugurou-se o processo de industrialização brasileira, provocando a intensificação do êxodo rural. As condições de existência nos centros urbanos eram extremamente degradantes para a classe operária, com os trabalhadores cumprindo uma carga horária excessiva, em indústrias insalubres e doentias. Tal situação não poderia provocar outra coisa senão a organização de sindicatos e associações, promovendo movimentos pelo país.

No início do sec. XX, a classe trabalhadora brasileira, composta de imigrantes europeus e uma imensa maioria de brasileiros negro-mestiços e ex-escravos, protagonizaram o auge das lutas e de movimentos grevistas frente às oligarquias brasileiras. Dentre as

principais reivindicações dos operários brasileiros naqueles anos, estavam a redução da jornada de trabalho, melhores condições de vida, aumento de salários, fim do trabalho infantil e equiparação dos salários de homens e mulheres. Esse cenário caracteriza nitidamente as expressões da questão social no Brasil.

2.2. O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Durante a colonização brasileira, Portugal, um país de tradição católica apostólica romana, concedeu importante papel à Igreja Católica. A ela cabia desempenhar diversas atividades administrativas, de ensino e de catequese, consoante leciona Darcy Ribeiro (2000).

Em 1543, na região que mais tarde se tornaria a cidade de Santos, no Estado de São Paulo, foi fundada a primeira Casa de Santa Misericórdia, organizada por líderes religiosos, que se destinava a prestar serviços médicos e assistenciais à população.

Após a proclamação da Independência, ocorrida em 1822, o Brasil promulgou sua primeira Constituição, no ano de 1824, que, no seu art.170, inc. XXXI, previu a prestação de socorros públicos aos desamparados.

Entretanto, ainda assim, nos anos seguintes, apesar da tímida previsão constitucional, as ações de caráter assistencial eram prestadas pela Igreja e pelas bondosas e ociosas damas da sociedade, sensibilizadas pelas condições de vida de escravos e, mais tarde, de trabalhadores.

A assistência social era tratada de forma secundária pelo Estado, ficando a cargo, na verdade, da boa vontade de particulares. Isso explica ter sido o seu desenvolvimento marcado por ações pontuais e desarticuladas.

Na década de 1940, em meio a Segunda Guerra Mundial, a esposa do Presidente Getúlio Vargas, Darcy Vargas, assume a gestão da Legião Brasileira de Assistência (LBA), considerada a primeira “intervenção do estado brasileiro institucionalmente organizada” (BOSCHETTI, 2003, p. 42). Uma assistência destinada a atender de forma descontínua aos mais necessitados e “desvalidos”, sobretudo às famílias dos soldados que iam para a Guerra.

Yazbek (2008) explica que a LBA era voltada para a assistência à maternidade e a Infância, executava ações fundamentalmente paternalistas e com prestação de auxílios emergenciais à miséria, interferindo junto aos segmentos mais pobres da sociedade, com incentivo a mobilização da sociedade civil e o trabalho feminino.

A instituição supracitada representou, portanto, [...] a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/ caridade x beneficiário/ pedinte, conformando a relação entre Estado e classes subalternas. (SPOSATI, 2003, p. 46).

Desse modo, vislumbra-se a predominância do primeiro damismo por parte das esposas dos políticos, enfatizando cada vez mais a ideia de beneficência e caridade, cuja finalidade precípua era valorizar a imagem do partido político em vigência.

Nesse âmbito, apreende-se que a ascensão da assistência no país foi permeada pela benemerência, filantropia e clientelismo, uma prática de favor fortemente influenciada pela religião e pelo assistencialismo da sociedade civil, levando longos anos para se firmar como política pública, reconhecida como um direito de responsabilidade estatal.

Após a queda do regime militar (1964-1985), que ocorreu devido principalmente aos movimentos organizados pelas forças populares, a redemocratização da sociedade tornou-se a pauta mais importante, acarretando inúmeros reflexos na construção e promulgação da Constituição Federal de 1988.

Como dito, todo esse período que antecede a década de 1980 é caracterizado fundamentalmente por práticas paliativas, de caráter assistencialista. Em contrapartida, as organizações e movimentos sociais durante o processo constituinte foram fundamentais para derrocada do regime autoritário e repressivo, que afetou os direitos dos trabalhadores de forma geral.

Essa conjuntura proporcionou a construção de pretensões normativas para garantia de direitos sociais, contexto que inclui a Assistência Social. Aos poucos, os expoentes da questão social conseguiram angariar espaço na agenda estatal, demandando respostas às reivindicações postas à mesa:

Historicamente, passa-se da caridade tradicional levada a efeito por tímidas e pulverizadas iniciativas das classes dominantes, nas suas diversas manifestações filantrópicas, para a concretização e racionalização da atividade assistencial e da prestação de serviços pelo Estado, à medida que se amplia o contingente da classe trabalhadora e sua presença política na sociedade. Passa o Estado a atuar sistematicamente sobre as sequelas da exploração do trabalho expressas nas condições de vida do conjunto de trabalhadores. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2015, p.85)

Juntamente com Saúde e Previdência Social, a Assistência Social compõe o tripé da Seguridade Social. O conceito de Assistência Social formulado por Sérgio Pinto Martins exprime uma visão um tanto restrita dessa importante área de atuação estatal, notadamente quando assevera que a Assistência Social visa conceder “pequenos benefícios e serviços”:

A Assistência Social é um conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer uma política social aos hipossuficientes, por meio de atividades particulares e estatais, **visando à concessão de pequenos benefícios e serviços**, independentemente de contribuição por parte do próprio interessado.g.n(2005,p.147)

Ivan Kertzman, ao destrinchar os objetivos da Assistência Social, parece vislumbrar um aspecto mais amplo, ou, pelo menos, não qualifica os serviços e benefícios como “pequenos”:

Percebe-se, ao analisar os objetivos da assistência social, que estes englobam serviços prestados e benefícios concedidos. A assistência social garante o benefício de um salário mínimo ao idoso e/ou deficiente que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família.(2016, p.31)

Cabe observar que a grande maioria dos doutrinadores juristas do ramo da Seguridade Social não se preocupa em delinear a natureza jurídica da Assistência Social, isto é, que constitui um direito de seus beneficiários, tampouco reconhece e discorre acerca da amplitude de seus serviços e benefícios.

Talvez esse cenário sinalize que o estigma de assistencialismo/caridade da Assistência Social perdura até os dias, ainda que esta esteja muito mais consolidada. É nesse sentido a compreensão de Santoro:

A expressão Assistência Social quase desapareceu do vocábulo técnico-social, por força de preconceitos a respeito do seu entendimento, sempre, como caridade pública. O legislador constituinte, aliás, referendou a tendência, não explicitando a assistência social como direito que é, a exemplo do que fez com a saúde.(2001, p.10)

Em suma, a Assistência Social constitui uma estratégia de enfrentamento da desigualdade e da negação de direitos de uma ampla maioria populacional, gerada pelas contradições do sistema capitalista. Em que pese ter gênese atrelada à filantropia e à benesse, após a constituição de 1988, foi reconhecida enquanto direito de responsabilidade estatal e componente da seguridade social.

2.3. A ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Cidadã, como ficou conhecida, trouxe profundas transformações para a relação Estado-Cidadão. Constitucionalmente, além da ampliação dos direitos e garantias individuais, se assegurou, também, direitos de segunda e terceira dimensão, ou seja, sociais, econômicos, ambientais, culturais e etc.

A Seguridade Social integra a Ordem Social brasileira e, consoante dispõe o art. 193, tem como base o primado do trabalho e, enquanto objetivos, o bem-estar e a justiça sociais. À

Seguridade Social, formada pelo tripé Saúde, Previdência e Assistência, foi destinado capítulo específico (II), introduzido no Título VIII da Constituição Federal.

Desse modo, à luz da redação do art.194, a seguridade social “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

O parágrafo único do referido artigo traça os princípios que o Poder Público deve observar, na forma de objetivos, quando da organização desse conjunto de ações que visam promover a saúde, a previdência e a assistência social. É bem verdade que alguns princípios possuem mais aplicabilidade em determinada área, contudo, vale a pena conferir o elenco:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Nessa linha, o art. 203 da Constituição Federal disciplina que assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, cujos objetivos visam:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Na sequência, o texto constitucional dispõe acerca do financiamento da Seguridade Social, determinando que este será feito por toda sociedade, de modo direto e indireto, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das contribuições sociais provenientes do empregador, do trabalhador e da receita dos concursos de prognósticos.

O art. 204 da Constituição Federal preceitua que as ações governamentais na área da assistência social serão organizadas com base na descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e

de assistência social, devendo, ainda, contar com a participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Nesse caminhar, vislumbra-se que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social recebeu o *status* de direito constitucionalmente assegurado, cabendo ao Estado implementar ações que visem efetivar tal direito.

2.4. A LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Conforme demonstrado, encontra-se no diploma constitucional a base dos direitos assistenciais que devem ser promovidos de forma integrada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Contudo, a realização desses direitos demanda regulamentação, a ser exercida no plano infraconstitucional.

A Lei da Seguridade Social (Lei nº 8.212/91) ensaia o tratamento normativo infraconstitucional da Assistência Social. O art. 4º do diploma dispõe que a Assistência Social é política social que provê o atendimento das necessidades básicas, sinalizadas na proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social.

No entanto, a Lei nº 8.742/1993, a denominada Lei Orgânica da Assistência Social, é o principal instrumento normativo utilizado para regular as ações assistenciais. A LOAS prevê a implementação de uma série de serviços, benefícios, programas e projetos que visam promover cidadania e dignidade humana.

O art. 1º da LOAS preceitua:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A assistência social tem abrangência mais restrita se comparada à previdência e à saúde, uma vez que não precede de contribuição direta do beneficiário como a previdência, e não atende ao princípio da universalidade como no SUS. Seu público alvo, via de regra, caracteriza-se por pessoas que estão inseridas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Tal como previsto no art. 204 da CF, as ações de cunho assistencial deverão ser desenvolvidas de maneira descentralizada, cabendo à União a coordenação e a elaboração de

normas gerais, e aos Estados, Distrito Federal e Municípios as tarefas de coordenar e executar os respectivos programas sociais, assegurando a participação popular na gestão das políticas assistenciais.

O art. 3º da LOAS prevê expressamente que as ações implementadas poderão contar com a participação de entidades assistenciais sem fins lucrativos, que atuam na promoção de serviços de assessoramento e garantia de direitos do público alvo das políticas socioassistenciais consoante a LOAS, observados os requisitos legais.

Os princípios da LOAS estão previstos no art. 4º, quais sejam:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V- divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

A gestão das ações assistenciais será realizada, como dito, de forma descentralizada e participativa, sob direcionamento da Política Nacional de Assistência Social (Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 do Conselho Nacional de Assistência Social) e operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a fim de consolidar e operacionalizar a política de proteção social e familiar, garantindo direitos relativos ao trabalho e à renda, além de discriminar as responsabilidades de cada ente em determinada área.

Nessa senda, o art. 12 da LOAS prevê, dentre outras, a responsabilidade da União quanto à: a) concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada, que corresponde a a garantia de um salário mínimo a título de benefício mensal conferido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; b) cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional; c) atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; d) aferir as estatísticas de programas e projetos para aprimorar e racionalizar os recursos, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Aos Estados, segundo o art. 13 da LOAS, incumbe, dentre outras, as tarefas de: a) participar do custeio dos benefícios eventuais, destinando recursos aos municípios; b) prestar os serviços assistenciais, cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado; c) assessorar e monitorar os municípios na implementação das políticas assistenciais.

As responsabilidades dos Municípios estão previstas no art. 15 da LOAS, que se assemelham às competências do Distrito Federal, elencadas no art. 14, e consistem, dentre outras, em: a) destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais, mediante os critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; b) efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; c) executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações; c) prestar serviços socioassistenciais e as atividades continuadas que visem a melhoria de vida da população.

A LOAS ainda prevê que a atividade orçamentária das três esferas de governo poderá instituir benefícios subsidiários de valor de até 25% do salário mínimo destinado a cada criança de 6(seis) anos de idade, vedando a acumulação deste benefício com os auxílios desastre e emergencial e o bolsa estiagem.

Os serviços socioassistenciais, com previsão instituída no art. 23 da LOAS, são entendidos como atividades continuadas que visam à melhoria das condições de vida da população, amparando, sobretudo, crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social e pessoas que vivem em situação de rua, cujas ações são voltadas para atender as necessidades básicas dos usuários.

Os programas assistenciais são legalmente definidos como ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais (art. 24 da LOAS).

Os projetos de enfrentamento da pobreza, consoante preceitua o art. 24 da LOAS, compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social.

No tocante aos benefícios assistenciais, devido às suas extensões e por trazer maiores repercussões no âmbito do Poder Judiciário, merecem ser destrinchados em tópico separado, o que se fará a seguir.

2.5. OS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS

Adentrando na seara dos benefícios assistenciais, urge destacar que a legislação prevê critérios objetivos para sua concessão, porém, conforme se verá adiante, a jurisprudência tem dado interpretação flexível para o caso concreto, considerando a razoabilidade da necessidade social do requerente.

O Benefício de Prestação Continuada é uma evolução da Renda Mensal Vitalícia, amparo de natureza previdenciária instituído pela n° Lei 6.179/74, que concedia, aos maiores de 70 anos ou inválidos, filiados ao Instituto Nacional da Previdência Social, a renda mensal equivalente à metade do salário mínimo, mediante a constatação da incapacidade de prover sua própria subsistência, sem direito ao abono anual e excluída a possibilidade de manutenção obrigatória por familiares após o óbito do titular.

O BPC está previsto nos arts. 203, inc.V, da CF, e 20 da LOAS, sendo regulamentado pelo Decreto 6.214/2007. O BPC é gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social e correspondente à concessão de uma renda de um salário mínimo mensal a pessoas com deficiência e ao idoso, com idade de sessenta e cinco anos ou mais, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

A percepção do BPC demanda o preenchimento de alguns requisitos a serem comprovados junto ao INSS: a) ser brasileiro nato ou naturalizado, ou português beneficiado pelo Estatuto da Igualdade; b) ser pessoa diagnosticada com deficiência ou idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais; c) não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família, considerando incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo, incluindo no cálculo a renda dos parentes que residem sob o mesmo teto; d) não receber ou acumular qualquer outro benefício no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.

Os benefícios eventuais, previstos no art. 22 da LOAS, regulamentados pelo Decreto n° 6.307/2007, de competência dos Municípios em parceria com os correspondentes Estados, são entendidos como provisões suplementares que integram as garantias do Sistema Único de Assistência Social, sendo prestados aos cidadãos e às famílias em razão de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública. O valor e os requisitos para

concessão de tais benefícios serão definidos pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social.

Os benefícios eventuais integram as garantias do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, baseados nos princípios de cidadania e nos direitos sociais e humanos, concedido por meio de critérios fundamentados. É uma modalidade de benefício da Proteção Social Básica, de caráter suplementar e pontual.

Utilizando o Município de João Pessoa como exemplo para o exame desses benefícios de competência municipal, verifica-se que essa edilidade criou o intitulado Balcão de Direitos, a partir da promulgação da Lei Municipal nº 9.680, de 28 de dezembro de 2001, e inspirados nos princípios delineados pela LOAS, notadamente em seu art. 4º, que garante o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, e seu art. 22, que estabelece diretrizes sobre a concessão de benefícios eventuais.

O Balcão de Direitos oferece serviços e benefícios assistenciais a pessoas que moram em João Pessoa e suas famílias, que estejam inseridas em situação de vulnerabilidade social ou vítimas de emergência social, calamidade pública ou risco de vida. Dentre os benefícios, podemos citar: Auxílio Alimentar (cesta básica); Auxílio Natalidade (enxoval); Auxílio Funeral; Fralda Geriátrica; Cobertor, Colchão Adulto e Recém-Nascido; Passagem Intermunicipal e Interestadual.

De acordo com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de João Pessoa, o benefício eventual mais solicitado é o auxílio funeral, que consiste na concessão emergencial de urna funerária, acessórios para o velório (tripé, crucifixo, Bíblia e castiçais) e o traslado dentro do município de João Pessoa. O auxílio funeral é concedido apenas ao familiar/responsável de 1º grau da pessoa falecida. É vedada qualquer intermediação de terceiros.

Inspirado nos objetivos e nas diretrizes estabelecidos na LOAS, o Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, é considerado o maior programa de transferência de renda do país. O Programa concede rendimentos a famílias que vivem em situação de vulnerabilidade socioeconômica, cujos valores variam de acordo com o número pessoas que compõe o núcleo familiar, a idade dos integrantes e grau de risco.

O art. 18 do Dec. nº 5.209/2004 dispõe que “o Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) e R\$ 77,00 (setenta e sete reais), respectivamente”. O art. 19, I, da mesma norma regulamentadora institui que constitui benefício do Programa Bolsa Família a concessão de “benefício básico”, no valor mensal de R\$ 77,00, a famílias que se enquadrem no critério de “situação de extrema pobreza”

Além disso, a manutenção do benefício está sujeita ao cumprimento de determinadas compromissos que as famílias assumem ao integrar o Programa, relacionadas, por exemplo, ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outros previstos em regulamento (art. 3º da Lei n. 10.836/2004).

É preciso registrar que é facultado aos estados e aos municípios a instituição de benefícios assistenciais, visando atender as mais diversas necessidades da população que se encontram em situação vulnerável. A explanação feita acima buscou abordar os benefícios de abrangência comum entre os entes da federação, com base nas disposições contidas na Constituição Federal e na Lei Orgânica de Assistência Social.

Dessa forma, é perceptível que a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza e as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Quanto às ações e programas complementares, tem o objetivo de desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade que se encontram.

Portanto, traçado-se um panorama acerca dos principais benefícios assistenciais, é possível constatar que essas provisões estatais gozam de fundamento constitucional e legal, indispensável à promoção da dignidade humana, se qualificando enquanto direito daqueles que preenchem os requisitos estabelecidos para sua concessão.

2.6.O PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS

Vinhais e Souza (2006) explica que há duas formas de se entender a pobreza: a) a pobreza absoluta, que se refere à falta dos recursos básicos necessários para manter a saúde e o bom funcionamento do corpo; b) e a pobreza relativa, que diz respeito à avaliação das

distâncias entre condições de vida de alguns grupos e aquelas desfrutadas pela maioria da população.

Nesse sentido, Tronco e Ramos (2017) destacam que a pobreza, de forma geral, pode ser apreendida como:

Seja qual for a interpretação da pobreza, é consenso que o não atendimento das necessidades mínimas diárias de calorias e proteínas está ligado à noção mais elementar dela. Em qualquer sociedade, quem não possui meios de garantir a própria alimentação diária mínima é considerado pobre. Esse tipo agudo de pobreza, ligada à insuficiência de alimentos, é chamado de “indigência”. A medição e a definição da linha de indigência (que determina o valor mínimo de moeda necessário para suprir as necessidades alimentares de um indivíduo no período de um mês) são o primeiro passo de grande parte das metodologias de medição da pobreza. A partir da linha de indigência são definidas as linhas de pobreza, que podem englobar outros aspectos, como o acesso à renda, a serviços públicos e a abrigo. A linha de pobreza é a soma da linha de indigência com os demais custos mínimos para um indivíduo sobreviver numa dada sociedade. (p.296)

Existem vários índices que buscam definir o que seria uma pessoa que vive em situação de pobreza ou pobreza extrema. De acordo com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), uma pessoa pobre é aquela que não tem dinheiro para garantir uma refeição que forneça 1750 calorias por dia. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o limite seria uma dieta de 2200 calorias diárias. Para a ONU, uma pessoa pobre é que tem uma renda equivalente a US\$ 1,25 por dia ou cerca de dois reais. No que diz respeito à União Europeia, é considerada pobre uma que ganha 60% da renda média do país. Na Dinamarca seria quem possui uma renda igual ou inferior a 2.500,00 reais.

Estima-se que a pobreza no Brasil atinge cerca de 28 milhões de pessoas. Os estados situados nas regiões Norte e do Nordeste concentram as populações mais carentes no país. Esse fenômeno contrasta o crescimento econômico com o desenvolvimento social do país

O desenvolvimento econômico do Brasil, quando medido através dos índices da renda média per capita, não pode ser contestado. Mas, se procurarmos auferi-lo, através da distribuição real das rendas pelos diferentes grupos sociais, mostra-se ele então bem menos efetivo. E a verdade é que o progresso social não se exprime apenas pelo volume da renda global ou pela renda média per capita, que é uma abstração estatística, e sim por sua distribuição real. (CASTRO, 1984,pag.275)

Especialistas afirmam que o Brasil não é um país pobre, mas extremamente injusto, desigual e com muitos pobres. Nesse diapasão, compreende-se que “a origem da pobreza do Brasil não está na falta de recursos, mas na má distribuição dos recursos existentes” (BARROS, 2001). A enorme desigualdade na distribuição de renda é entendida, assim, como a causa determinante da pobreza no país. E esta distribuição, segundo Castro (1984), em lugar

de melhorar, de mostrar sua tendência a uma benéfica dispersão, cada vez mais se concentra em certas áreas e nas mãos de certos grupos.

A Síntese de Indicadores Sociais de 2017, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística¹, aponta a desigualdade como característica marcante da sociedade brasileira, ao mostrar que 1% dos brasileiros mais ricos acumula o mesmo volume de rendimentos dos 50% mais pobres, e que os 10% mais ricos ganham 18 vezes a renda dos 40% mais pobres. Os dados revelam uma lamentável realidade: o Brasil é um país profundamente desigual e a desigualdade gritante se dá em todos os níveis.

De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais de 2017, o maior índice de pobreza se dá na Região Nordeste do país, onde 43,5% da população se enquadram nessa situação e, a menor, no Sul: 12,3%. Cerca de 50 milhões de brasileiros, o equivalente a 25,4% da população, vivem na linha de pobreza e têm renda familiar equivalente a R\$ 387,07 – ou US\$ 5,5 por dia, valor adotado pelo Banco Mundial para definir se uma pessoa é pobre.

A situação é ainda mais preocupante quando observadas as estatísticas do IBGE envolvendo crianças de 0 a 14 anos de idade. No país, 42% das crianças nesta faixa etária se enquadram nestas condições e sobrevivem com apenas US\$ 5,5 por dia.

Também se verifica a alta incidência de pobreza entre os homens e mulheres pretas ou pardas, respectivamente, 33,3% e 34,3%, contra cerca de 15% para homens e mulheres brancas. Outro recorte relevante é dos arranjos domiciliares, no qual a pobreza - medida pela linha dos US\$ 5,5 por dia - mostra forte presença entre mulheres sem cônjuge, com filhos até 14 anos (55,6%). O quadro é ainda mais expressivo nesse tipo de arranjo formado por mulheres pretas ou pardas (64%), o que indica, segundo o IBGE, o acúmulo de desvantagens para este grupo que merece atenção das políticas públicas.

O estudo demonstrou que, em 2017, as taxas de desocupação da população preta ou parda foram superiores às da população branca em todos os níveis de instrução. Na categoria ensino fundamental completo ou médio incompleto, por exemplo, a taxa de desocupação dos trabalhadores pretos ou pardos era de 18,1%, bem superior que o percentual dos brancos: 12,1%. Os trabalhadores pretos ou pardos respondem pelo maior número de desempregados,

¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de Indicadores Sociais de 2017: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>>. Acesso em: 02/04/2018.

têm menor escolaridade, ganham menos, moram mal e começam a trabalhar bem mais cedo exatamente por ter menor nível de escolaridade.

Quanto à abordagem por gênero, restou comprovado que, nas diferentes regiões país, as mulheres ganham, em geral, bem menos que os homens mesmo exercendo as mesmas funções.

Acerca da distribuição de renda no país, a Síntese dos Indicadores Sociais 2017 constatou, mais uma vez, que o Brasil continua sendo um país de alta desigualdade de renda, inclusive quando comparado a outras nações da América Latina, mostrando-se que o país detém os índices de desigualdade mais acentuados.

Com efeito, a desigualdade de rendimentos no Brasil acarreta inúmeros prejuízos sociais, como, por exemplo, o fato de a metade dos trabalhadores brasileiros ganharem até dois salários mínimos e que mais da metade da população ocupada não contribui para a Previdência. Além disso, 80% dos domicílios dos 10% mais ricos têm saneamento adequado, contra um terço dos 40% mais pobres e, entre os 40% mais pobres, mais de 30% de empregados não têm carteira assinada, enquanto entre os 10% mais ricos esse número é de 8%.

No ano de 2011, o governo federal criou o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), estratégia que articula vários programas já existentes e outros novos, em torno do objetivo de erradicar a extrema pobreza no Brasil, alcançando “os brasileiros mais vulneráveis, mais distantes, mais abandonados” (Campello e Mello, 2014, p.34). Nesse sentido, fez-se necessário estabelecer uma linha oficial para determinar quem era, de fato, pobre. Isso caracterizou um novo desafio diante dos variados critérios utilizados pelos programas já existentes para definir o que é “pobreza”.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi o órgão responsável por essa tarefa. Esse Ministério estabeleceu o ponto de corte de R\$ 70,00 per capita para definir famílias em situação de extrema pobreza e o dobro desse valor (R\$ 140,00) para definir a pobreza. As duas linhas seriam aplicadas em todo território nacional, independente da região ou da zona, se rural ou urbana.

Esse esquema de medição da pobreza recebeu críticas de vários estudiosos por desconsiderar os diferentes aspectos de pobreza entre zonas rurais e urbanas, regiões metropolitanas e não metropolitanas, regiões mais desenvolvidas e menos desenvolvidas do país. Outro ponto negativo consiste na ausência regra para a atualização das linhas, nem são

elas indexadas a qualquer tipo de variável, como o salário mínimo ou a taxa de inflação de previsão de atualizações dos valores dos benefícios.

A concessão de grande parcela dos benefícios assistenciais utiliza os dados registrados no Cadastro Único, uma base nacional que reúne dados socioeconômicos das famílias brasileiras classificadas de baixa renda, ou seja, com renda mensal per capita de até meio salário mínimo ou renda mensal familiar de até três salários mínimos, com o objetivo de identificar núcleos familiares que devem ser beneficiadas por programas sociais.

Nesse sentido, de acordo com a LOAS e com Decreto nº 6.214/2007, para fins de auferimento do BPC, a pessoa com deficiência ou idoso de 65(sessenta e cinco) anos ou mais deve não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família, considerando incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo, incluindo no cálculo a renda dos parentes que residem sob o mesmo teto.

No tocante ao Bolsa Família, vale repetir, o maior programa de transferência de renda do país, atualmente, conforme mencionado em tópico anterior, o Dec. nº 5.209/2004, em seu art. 18, dispõe que ele atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) e R\$ 77,00 (setenta e sete reais), respectivamente.

Consoante dados registrados no Cadastro Único e divulgados, em 2013, pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Governo do Brasil, havia 25,3 milhões de famílias cadastradas: 23 milhões (91 por cento) com perfil de renda familiar per capita de até ½ salário mínimo, faixa de renda em que se insere seu público prioritário. Dessas, 13,9 milhões de famílias estão no Bolsa Família, as quais recebem um benefício médio de R\$ 149,71. Essas famílias são compostas, em média, por 3,6 pessoas. Sua maior parte (50,2 por cento) residente no Nordeste do país.

Quanto à configuração familiar dos beneficiários do Programa, verificou-se que a maior parte se constitui como monoparental feminino (42,2 por cento) - parte dessa expressividade também se explica pelo incremento na participação de mulheres com filhos e sem cônjuge entre as famílias brasileiras, em especial entre as famílias de baixa renda, seguido por casal com filhos (37,6 por cento), o que apenas corrobora os dados divulgados pelo IBGE.

Predomina entre os beneficiários do PBF o sexo feminino e a cor preta ou parda. Também chama a atenção a expressividade da população jovem de até 17 anos (48,8 por cento dos beneficiários). É de se esperar este perfil jovem na medida em que a política de previdência social e de benefícios não contributivos para idosos (BPC) têm, juntos, uma alta cobertura da população idosa, garantindo que domicílios com pessoas de maior idade não caiam na pobreza.

O nível de escolaridade é muito baixo entre os beneficiários do PBF, mais de dois terços dos seus beneficiários (69 por cento) não possuem sequer o ensino fundamental completo. Um exemplo importante da vulnerabilidade dessa população ocorre na região Nordeste, na qual 20,3 por cento dos beneficiários com 25 anos ou mais são analfabetos.

Assim, extrai-se dos dados apresentados que o fenômeno da vulnerabilidade socioeconômica e a inclusão de pessoas que se encontram nesta situação em programas sociais merecem uma abordagem mais ampla, de modo que não se leve em consideração tão somente os fatores de ordem econômica, mas, também, ambientais, regionais, culturais, raciais, de gênero, entre outros.

Além disso, reflete-se que a pobreza é um fenômeno complexo e multidimensional. Isto significa que ela não pode ser resumida à falta de insumos alimentares ou de renda para a obtenção de bens e serviços emergenciais, pois se relaciona também à falta de acesso a direitos sociais constitucionais básicos e, principalmente, a impossibilidade do indivíduo de realizar suas escolhas.

3.1. A ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO DIREITO SUBJETIVO

A análise conjunta dos arts. 6 e 203 da Constituição Federal não deixa dúvidas quanto à natureza de direito social que goza a assistência social. Ainda assim, não obstante a previsão constitucional, é cediço que a assistência social é um direito que demanda uma prestação positiva do Estado, enquadrando-se na definição de direitos de segunda dimensão ensaiada por Bobbio, que corrobora para a sua qualificação de direito social.

Grandes discussões circundam a percepção dos direitos sociais enquanto direitos subjetivos, ou seja, direitos que são exigíveis, que concede ao seu titular o direito de ação, no sentido de acionar o Poder Judiciário para a obtenção da tutela necessária para salvaguardar o direito caso seja violado.

Para Kelsen (1999), direito subjetivo é reflexo de um dever jurídico, verificado quando uma norma confere a um indivíduo o poder jurídico de fazer valer, através de uma ação, o não cumprimento de um dever jurídico.

O princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art.5, inc. XXXV, da Constituição Federal- “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, consagra e reforça o direito de ação.

Nesse sentido, se a Constituição Federal, na função de norma máxima do país, atribui expressamente a qualidade de direito social à assistência social, corroboradas pelas legislações infraconstitucionais, com destaque para a LOAS, é imperioso reconhecer o seu *status* de direito subjetivo, inexistindo razões para a não apresentação e apreciação de demandas dessa natureza no âmbito do Poder Judiciário.

Contudo, Faria (2002) explica que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a judicialização dos direitos humanos e direitos sociais trouxe um novo desafio aos intérpretes da lei,

Nos burocratizados tribunais brasileiros, cujos integrantes parecem acreditar que os conflitos podem ser solucionados pelo simples apenas a certas formas e/ou pela ritualização de certos atos, os direitos humanos e o direitos sociais vêm dificultando a rotina da aplicação da lei.(pag.94).

Tal embate tem provocando um desprendimento de posições estritamente legalistas e dado espaço a uma reflexão mais ampla dos aspectos sociais imbuídos nos conflito posto à apreciação. Faria(2002) atribui a mudança postura do Poder Judiciário ao processo histórico de tomada de consciência dos sujeitos quanto aos seus direitos, que intensificou a

judicialização destes, bem como pela compreensão da função social do Judiciário diante dos reflexos das crises econômicas

Além das inúmeras iniciativas dos movimentos sociais, que nos anos 70 e 80 exerceram um papel decisivo, conscientizando setores mais desfavorecidos de seus direitos e estimulando o bater nas portas do Judiciário para conquistá-los, o agravamento da crise econômica na década de 90 também está obrigando a magistratura a refletir um pouco mais sobre suas funções sociais. (pag.94)

Segundo Faria (2002), essas necessárias reflexões foram primeiramente promovidas pelos juízes de primeira instância, que estão, pois, mais próximo das partes e conseguem examinar com maior profundidade a questão, principalmente os magistrados lotados em regiões periféricas do país, que deparam-se mais constantemente com as contradições existentes entre o sistema jurídico-positivo e as reais condições de vida da população.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, uma constituição analítica e programática, viu-se expandir a normatividade dos direitos sociais, com atribuições comuns e descentralizadas às três esferas de governo, trazendo um movimento de judicialização dos direito sociais.

Os órgãos de cúpula do poder judiciário demonstraram certa resistência quanto ao abandono dos seus modelos positivistas e liberais de atuação no trato dos direitos sociais, isso era sinalizado pela frequente reforma das decisões de primeira instância, quando, na verdade, os juízes de piso estavam apenas cumprindo as disposições constitucionais que versam sobre justiça social.

Não obstante o lento processo de adaptação ao regramento constitucional que instituiu os direitos sociais, a latente discussão elevada à apreciação dos órgãos de cúpula provocou, também, nesses tribunais, reflexões sobre os imperativos de uma justiça equânime, ativa e intervencionista na realidade contraditória brasileira, cujas disposições constitucionais buscam dirimir tal cenário.

O modelo de proteção social constitucional insculpido realmente demandava a superação de (pré) conceitos tradicionalmente proclamados pelo Poder Judiciário e pelo próprio ordenamento jurídico, que, agora, ensejavam uma nova interpretação sobre as demandas sociais, de acordo com pensada pelos constituintes de 1988, em termos de redução das desigualdades socioeconômicas e de ampliação da cidadania política.

Se órgãos jurisdicionais não renovassem sua cultura técnico-profissional, permanecendo atrelada a uma visão de mundo liberal, sem compreende o caráter impositivo das normas de direitos sociais, o Judiciário correria o sério risco de ver a ordem jurídico-

positiva fragmentada e despedaçada por uma sociedade dividida, contraditória e explosiva; uma sociedade que, nos segmentos mais desfavorecidos, não tem achado socorro tanto na Constituição quanto na imensa profusão de leis e códigos em vigor. (FARIA, 2002, p.111)

A tese defendida, portanto, consiste na dotação de eficácia plena dos direitos sociais, notadamente quanto ao direito à assistência social, que se traduz no dever do Estado no que diz respeito à sua implementação, cumprindo os preceitos da ordem social instituída pela Carta Magna, e, caso isso não aconteça, faz surgir para os seus destinatários o direito subjetivo de exigir essa efetivação na esteira do Poder Judiciário.

3.2. O PODER JUDICIÁRIO E O CONTROLE DAS POLÍTICAS ASSISTENCIAIS

Avançando no debate, Lopes (2002) acredita que, além de garantir o direito individualmente tutelado, o Poder Judiciário, quando provocado adequadamente, poder ser um poderoso instrumento de impulsionamento de políticas públicas e assistenciais, pondo em xeque a necessidade de uma justiça distributiva no Brasil.

Conforme visto, a redemocratização do regime político brasileiro e a promulgação da Constituição Federal de 1988 uma nova realidade é inaugurada no país, em que os direitos assegurados em lei passam a nortear a implementação e a organização dos serviços públicos e a vida dos cidadãos.

Desse modo, tanto há uma gama de deveres que devem ser cumpridos quanto há uma variedade de direitos amparados constitucionalmente que podem ser requeridos, inclusive utilizando-se de mecanismos adequados como o Judiciário. Segundo Sierra (2014), a Constituição também atribuiu aos juízes o poder de defender o cumprimento da lei, estabelecendo uma função política aos membros do Poder Judiciário que antes eram apenas executores da lei.

Nesse contexto, de fato observa-se a intensificação da procura da população pelo serviço do Poder Judiciário, pleiteando a efetividade dos direitos sociais assegurados em lei que estão sendo descumpridos pelo Poder Executivo.

É elevado ao Poder Judiciário o debate sobre o acesso aos serviços essenciais como saúde, moradia, transporte, alimentação, educação e etc. A expectativa é a de que o Poder Judiciário determine que o Estado cumpra com a lei, garantindo a efetivação dos direitos.

O Poder Judiciário está atento às demandas dessa natureza e, não por acaso, nas duas últimas décadas, tem ampliado a sua estrutura, criando vários órgãos direcionados a diluir lides afetas à questão social, tais como: Juizado da Infância e da Juventude, Varas de família, de atendimento a grupos vulneráveis, Juizado de Violência Doméstica contra a mulher, Varas Criminais, Juizados Especiais Cíveis e Criminais e etc.

Para Cunha, o crescimento dos litígios de ordem socioeconômica está relacionado ao agravamento das condições de vida das camadas populares, trabalhadores e desempregados, que vêm sofrendo sobremaneira com o desmonte dos serviços públicos, concomitantemente ao aumento vertiginoso da privatização de serviços essenciais como previdência, saúde e educação. Surgem novas expressões da questão social a serem enfrentadas e muitos sujeitos vão ajuizar ações contra o Estado.

Sierra (2014) sustenta que a judicialização das questões sociais caracteriza um processo complexo e contraditório, podendo trazer impactos positivos, de um lado, e negativos, de outro. De ponto de vista crítico, podemos dizer que a interferência judicial na gestão da questão social contribui para o aumento do controle judicial sobre a pobreza, pois possibilita tanto a proteção de seus direitos de cidadania quanto a repressão de comportamentos que os criminaliza.

Contudo, Sierra observa que a judicialização resulta no enfraquecimento da participação política, se limitando ao âmbito judicial, acabada por deslocar o campo política em que permeia questão, ou seja, passa de um direito pertencente a uma coletividade para ser tratado individualmente, esvaziando cenários de disputas mais adequados.

Nessas circunstâncias, os Poderes Executivo e Legislativo, este sendo remetido pela função de regulamentar os direitos sociais, deixam de criar respostas ao enfrentamento das expressões da questão social através da normatização e execução das políticas públicas, instrumentos de viabilização de direitos e, em contrapartida, passa a ser ampliado o acesso ao sistema de justiça.

É preciso registrar que o Poder Judiciário não poderá garantir amplamente a concretização dos direitos sociais, porquanto sua capacidade é limitada, haja vista não ser o cenário próprio para processar a disputa política pela justiça e fim das desigualdades sociais. Em outras palavras, a questão social tem foco desviado, e deixa de ser tratada na perspectiva histórica e estrutural, na sua totalidade. (AGUINSKY, ALENCASTRO, 2006, p.5).

Todavia, as consequências negativas não podem superar, de modo algum, os aspectos positivos decorrentes da judicialização das políticas assistenciais, uma vez que a pressão exercida no âmbito do Poder Judiciário o força a servir interesses distintos aos que comumente servira, haja vista que, por décadas, esse poder era acionado a defender tão somente os interesses da classe burguesa.

Desse modo, enxerga-se na judicialização da política de assistência social um salto evolutivo positivo, quando o Estado é obrigado, por exemplo, a garantir o pagamento de benefícios pecuniários recursos próprios, bem como assegurar a concretização de programas sociais voltado a prover a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência, entre outras.

Evidencia-se, então, a necessidade de revisar as práticas e os valores do Sistema de Justiça, reconhecendo sua qualidade de instituição estatal, mas na perspectiva de ultrapassar seu papel de representante do Estado, com objetivo de servir aos interesses sociais acima dos econômicos, no fito de garantir os valores preconizados pela ordem jurídica constitucional.

3.3. O ATIVISMO JUDICIAL E A SEPARAÇÃO DOS PODERES

Via de regra, os críticos à atuação do Poder Judiciário na promoção dos direitos sociais concebem que estes não geram para os indivíduos direitos subjetivos, haja vista que seriam os direitos sociais desprovidos de eficácia, de forma que constituiriam normas apenas programáticas, dirigidas ao legislador como um programa de atuação a ser concretizado segundo seu arbítrio.

A intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas violaria o princípio da separação de poderes, suscitando que Legislativo, Executivo e Judiciário são poderes independentes e harmônicos entre si, conforme prevê o art. 2º da Constituição Federal.

Nessa linha argumentativa, não caberia ao Poder Judiciário, cuja precípua função é jurisdicional, se imiscuir na atribuição do Poder Executivo de formular e implementar políticas públicas, discordando das possibilidades orçamentárias à disposição e interferindo na atividade vocacional do Poder Legislativo, de editar normas reguladoras, uma vez que tal atividade é eminentemente de caráter político.

Em tese, o Poder Judiciário só pode se manifestar mediante provocação, é o chamado princípio da inércia da jurisdição, bem como, ressalvadas algumas exceções, seu pronunciamento deve se limitar ao objeto da lide indicado pelas partes, nos termos do art. 141 do Código de Processo Civil, sob pena de proferir uma decisão extra, ultra ou citra petita.

Utiliza-se, com frequência, o termo “ativismo judicial” para questionar a legitimidade do Poder Judiciário na efetivação de políticas públicas e direitos sociais, como se esse poder estivesse agindo de ofício, fazendo algo que lhe seria vedado.

A doutrina se divide nesse aspecto. Para parcela dos doutrinadores, o Poder Judiciário não detém tal legitimidade, pois essa tarefa seria exclusiva do Executivo e Legislativo, a quem a sociedade, através do voto, conferiu poder para definir as políticas públicas e definir prioridades. Sob outro ponto de vista, alguns doutrinadores defendem que Poder Judiciário é dotado de legitimidade para a concretização desses direitos diante da atuação insatisfatória dos demais poderes.

O fato é que o problema do ativismo judicial tem sido objeto de grandes debates na atualidade. Isto se deve principalmente à insuficiência do aparelho estatal na prestação de serviços públicos essenciais e pela omissão legislativa quanto ao tratamento de assuntos extremamente relevantes para a sociedade.

Nas palavras de Luis Roberto Barroso, Ministro do Supremo Tribunal Federal, temos que:

A idéia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas. (2009, p.5)

Nesse sentido, Barroso apresenta alguns argumentos desfavoráveis à interferência do Poder Judiciário nas políticas públicas. Na visão do Ministro, pelo menos três objeções podem ser opostas à judicialização e, sobretudo, ao ativismo judicial no Brasil: a) os riscos para a legitimidade democrática; b) a politização indevida da justiça; c) e os limites da capacidade institucional do Judiciário. Nenhuma delas infirma a importância de tal atuação, mas todas merecem consideração séria.

O Ministro ressalta que o magistrado está limitado a agir dentro dos limites da Constituição e das leis, jamais por vontade política própria, devendo ser deferente para com as decisões razoáveis tomadas pelo legislador e respeitando a presunção de validade das leis. Por outro lado, é importante não perder de vista que, embora não eleito, o poder que exerce é representativo, razão pela qual sua atuação deve estar em sintonia com o sentimento social, na medida do possível.

Há de convir que os juízes não podem ser populistas e, em certos casos, terão de atuar de modo contramajoritário. No entanto, a garantia e a promoção dos direitos fundamentais, mesmo contra a vontade das maiorias políticas, é uma condição de funcionamento do constitucionalismo democrático, de modo que a intervenção do Judiciário no saneamento de omissão legislativa ou invalidação de lei inconstitucional se dará em prol e não contra a democracia.

Talvez, o exemplo mais nítido resida no setor da saúde. A intensa judicialização do direito à saúde evidencia o embate entre o direito à vida e os limites orçamentários do ente público. De um lado, pessoas correndo risco morte, estacionadas há anos na fila espera do Sistema Único de Saúde, do outro, o ente público que, por vezes, se utiliza do discurso da insuficiência de recursos para eximir de suas responsabilidades constitucionais.

Os críticos do ativismo judicial salientam que as decisões do Poder Judiciário na garantia de medicamentos e tratamentos de saúde põem em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, desorganizando a atividade administrativa e comprometendo a alocação dos escassos recursos públicos. O Judiciário pode e deve interferir, mas condicionado à realização de uma avaliação criteriosa da própria capacidade institucional e orçamentária do ente.

No mesmo sentido, no que diz respeito às concessões de benefícios assistenciais fora dos limites estabelecidos pelo legislador ordinário, estaria o Poder Judiciário atuando de forma excessiva e sem cautela, causando graves e imprevisíveis efeitos colaterais.

De acordo com o ex-Ministro da Fazenda e do Planejamento, Paulo Haddad, a postura paternalista em matéria de assistência social ocasiona o indesejável redirecionamento de verbas públicas para a manutenção paliativa da população mais carente em prejuízo dos investimentos na infraestrutura dos serviços essenciais.

Paulo Haddad, em entrevista datada de 06 de março de 2008 ao Jornal O Estado de São Paulo², teceu críticas ferrenhas aos programas de transferência de renda, aludindo que estes provocam comodismo entre os beneficiários e exorbitantes gastos aos cofres públicos:

Satisfeitos com o que recebem, os beneficiários desses programas tendem a permanecer como dependentes do governo, sem aspirar a nada melhor. As políticas sociais "acabam por quebrar a coluna vertebral do empreendedorismo local nas áreas menos desenvolvidas do País, levando a maioria da população a uma posição de apatia social. A imensa dificuldade que os governos estão encontrando para promover o desenvolvimento de áreas economicamente deprimidas, mesmo após a melhoria de sua infra-estrutura (energia, transporte, telecomunicações) e a expansão da oferta de incentivos fiscais e financeiros, indica que esse fenômeno já está ocorrendo. O crescimento dos gastos com políticas sociais, por sua vez, reduz a já ínfima capacidade da União de investir na infra-estrutura econômica, o que retarda o crescimento da economia. Em 1987, os investimentos representavam 39% do gasto não financeiro da União, caindo para 3% em 2005. O governo Lula tem repetido que, na montagem do Orçamento, vem procurando aumentar a fatia dos investimentos, mas os resultados até agora são modestos. Por fim, as políticas sociais garantem rendas extras para as prefeituras, o que é bom para suas populações - em quase 2 mil municípios, de 50% a 60% das famílias residentes são beneficiadas por essas políticas -, mas têm uma consequência política e administrativa preocupante. Das receitas das prefeituras, 80% a 90% resultam de transferências da União e dos Estados, o que as desestimula a buscar fontes próprias de receitas e realimenta sua dependência financeira e política com governos central e estadual. As políticas sociais as tornam ainda mais dependentes. O desenvolvimento depende da canalização de forças sociais e da iniciativa inovadora. Mas as políticas sociais retardam o surgimento dessas forças. Por isso, no longo prazo (os beneficiados) tendem a ser enredados no círculo vicioso da pobreza e da destruição do capital social.

Para Haddad, promover a distribuição de renda desprovida de instrumentos que proporcionem às classes mais baixas a aquisição da capacidade de autossustento e de exercício dos demais direitos fundamentais, demonstra ser uma medida ineficaz, porque ao invés de solucionar os problemas, proporciona-se tão-somente uma camuflagem das dificuldades no presente, agravando de forma extremamente prejudicial a insuficiência de recursos futuramente.

Do mesmo modo, conferir interpretação extensiva aos requisitos objetivos delimitados pelo legislador ordinário para a concessão de benefícios assistenciais denotaria um Poder Judiciário que age em evidente contrariedade à Constituição, que no art. 203, inc. V, delega exclusivamente ao Poder Legislativo a tarefa de regulamentar as hipóteses de incidência da prestação assistencial.

² Disponível em:

https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/3/1936/interferencia_do_poder_judiciario_na_politica_de_assistencia_social . Acesso em: 30/04/2018.

No entanto, compreende-se que, quando o Poder Judiciário atua na promoção de direitos sociais, seja garantindo tratamentos, seja garantindo benefícios assistenciais, o faz exercendo a função de controle judicial das políticas públicas, ou seja, diante da inércia do ente público em garantir o direito à vida e a condições mínimas de existência, o Judiciário pode e deve interferir para garantia desses direitos. A dignidade da pessoa humana está acima de qualquer discurso de imprevisão ou insuficiência de recursos orçamentários.

É nessa linha o posicionamento de Ana Paula de Barcellos:

A separação de poderes em si mesma não representa um obstáculo lógico ao controle do Judiciário das ações ou omissões inconstitucionais praticadas pelo Poder Público. Nem a separação dos poderes nem o princípio majoritário são absolutos em si mesmo, sendo possível excepcioná-los em determinadas hipóteses, especialmente quando de tratar da garantia dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana. (2002, p.207)

Na verdade, é defeso conceber que o princípio da separação dos poderes, inspirado para garantir a melhor execução das funções públicas e dos direitos fundamentais, pudesse ser invocado justamente para obstaculizar a efetivação dos direitos sociais, que também são de natureza fundamental.

Com efeito, a ideal interpretação do princípio da separação dos poderes, no tocante às políticas públicas e assistenciais, deve ser a de empregá-lo somente para limitar a atuação do Poder Judiciário quando a administração pública atua dentro dos limites concedidos pela lei. Por outro lado, quando a administração ultrapassa os limites da competência que lhe foram atribuídos e age sem razão, fugindo da finalidade a qual estava vinculada, ou mesmo deixando de atuar quando tem o dever de fazê-lo, o Judiciário estará autorizado a corrigir tal distorção, restaurando a ordem jurídica violada.

Nesses termos, o papel do Judiciário é, portanto, verificar se as normas vêm sendo cumpridas, limitando o abuso de poder e a omissão governamental, ordenando que o Executivo concretize as políticas públicas, de maneira a proteger os dispositivos constitucionais, ou dando opções para casos de ausência de normas reguladores.

Barcellos (2002, p.65), ao conceber positivamente a ativa participação do Poder Judiciário na promoção dos direitos sociais, condensa três importantes argumentos: em primeiro, o exercício de um conjunto básico de direitos fundamentais é imprescindível ao funcionamento regular da democracia e ao controle social de políticas públicas, pois, caso contrário, os indivíduos não têm condições de exercer sua liberdade e de participar do processo político, o que dá margem à corrupção, ineficiência e o clientelismo na gestão das

políticas públicas; em segundo, é possível que própria Constituição tenha decidido conferir espaço mais amplo ao direito e maiores condicionamentos jurídicos aos poderes públicos, motivo pelo qual as decisões fundamentadas nas Constituições não podem ser ignoradas; por fim, é defeso adotar posturas diametralmente inversas, haja vista que nenhum controle é absoluto, incluindo o das políticas públicas, mas podem ser adotadas possibilidades intermediárias.

Não procedem as afirmações de que benefícios assistenciais geram comodismo, tanto é que, nos últimos anos, tem se observado o constante crescimento da renda per capita das famílias brasileiras e muitas têm deixado de necessitar de benefícios dessa natureza. Cite-se, também, que o Brasil, por alguns anos, deixou de figurar no mapa mundial da fome, retornando, infelizmente, no ano passado.

A Assistência Social, inserida no rol dos direitos sociais, busca a redução das desigualdades, a garantia de dignidade da pessoa humana e o real exercício da liberdade. Nesse sentido, é preciso enxergar a intervenção judicial como um fator positivo, demonstrando, inclusive, o progresso do entendimento jurisprudencial, que promove a efetividade de um direito que por muito tempo foi tratado como caridade.

3.4. O DISCURSO DA RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL

Ao serem demandados judicialmente, é muito comum, por parte dos entes públicos, alegar que não foi possível atender a prestação assistencial no âmbito administrativo em virtude da insuficiência de recursos. Em outras palavras, os entes sustentam que estão limitados à disponibilidade orçamentária e não podem agir em desacordo com o programado em lei.

A denominada reserva do possível é tida como um princípio que norteia a gestão orçamentária. A reserva da lei é a máxima orçamentária quando se trata de prestações positivas, é um dos imperativos a ser observado pelo gestor. Assim, a efetivação dos direitos sociais estaria limitada às possibilidades orçamentárias do Estado.

Ricardo Lobo Torres (2010) salienta que os críticos suscitam a ausência de dotação orçamentária para atender à prestação necessária à garantia do direito social deve ser suprida por instrumentos orçamentários compatíveis, e não pelo Poder Judiciário, a este que cabe tão somente pressionar os demais poderes para que adote as medidas cabíveis:

A superação da omissão do legislador ou da lacuna orçamentária se realiza por instrumentos orçamentários, e jamais à margem das regras constitucionais que regulam o orçamento. Se, por absurdo, não houver dotação orçamentária, a abertura dos créditos adicionais cabe aos poderes políticos (Administração e Legislativo), e não ao Judiciário, que apenas reconhece a intangibilidade do mínimo existencial e determina aos demais poderes a prática dos atos orçamentários cabíveis. Na insuficiência da verba, o Executivo, desde que autorizado pelo Legislativo (art. 167, V, da CF), deve suplementá-la pressionado pelo Judiciário; não havendo a dotação necessária à garantia do direito, o Legislativo deve abrir o crédito especial, providenciando a anulação das despesas correspondentes aos recursos necessários (art. 166, § 3º, II e 167, V, da CF). (p.76)

Galdino (2003) explica que a reserva do possível deve ser entendida como integrante do núcleo dos direitos fundamentais, uma vez que a escassez de recursos financeiros é compreendida como condicionante da própria existência do direito, e não como um elemento de restrição à efetividade do direito fundamental:

Na medida em que o Estado é indispensável ao reconhecimento e efetivação dos direitos, e considerando que o Estado somente funciona em razão das contingências de recursos econômico-financeiros captados junto aos indivíduos singularmente considerados, chega-se à conclusão de que os direitos só existem onde há fluo orçamentário que o permita.(p.34)

Nesse diapasão, cumpre destacar que muitos discordam da aplicação sem restrições do princípio da reserva do possível, aduzindo a possibilidade de intervenção nas escolhas orçamentárias e imposição ao Poder Público de determinadas prestações, em especial aquelas promovem o mínimo existencial.

Ana Paula de Barcellos (2002, p.28) assevera que o mínimo existencial corresponde a “um elemento constitucional essencial, pelo qual se deve garantir um conjunto de necessidades básicas do indivíduo”. A autora sustenta que o mínimo existencial faz parte do núcleo irredutível do princípio da dignidade da pessoa humana, o qual incluiria um mínimo de quatro elementos de natureza prestacional: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça.

Assim, o mínimo existencial é concebido como

Uma fração do princípio da dignidade da pessoa humana, seu conteúdo mais essencial, está contida naquela esfera do consenso mínimo assegurada pela Constituição e transformada em matéria jurídica. É precisamente aqui que reside a eficácia jurídica positiva ou simétrica e o caráter de regra do princípio constitucional. Ou seja: a não realização dos efeitos compreendidos nesse mínimo constitui uma violação ao princípio constitucional, no tradicional esquema do “tudo ou nada”, podendo-se exigir judicialmente a prestação equivalente. Não é possível ponderar um princípio, especialmente o da dignidade da pessoa humana, de forma irrestrita, ao ponto de não sobrar coisa alguma que lhe confira substância; também a ponderação tem limites. (BARCELLOS, 2002, p.29)

Emerson Garcia (2004) afirma que a mera falta de previsão orçamentária não é justificativa capaz de desincumbir o Poder Público de efetivar os direitos sociais. Tal motivo, porém, poderia prevalecer em relação ao mínimo existencial se comprovada total impossibilidade fática, isto é, a ausência de recursos:

Tratando-se de impossibilidade jurídica, o que decorreria não da ausência de receita, mas da ausência de previsão orçamentária para a realização da despesa, deverá prevalecer o entendimento que prestigie a observância do mínimo existencial. Restando incontroverso o descompasso entre a lei orçamentária e os valores que integram a dignidade da pessoa humana, entendemos deva esta prevalecer, com o conseqüente afastamento do princípio da legalidade da despesa pública.(p.3)

Em suma, o princípio da reserva do possível não deve ser utilizado como pretexto para que o Estado se abstenha de promover políticas públicas que possui obrigação constitucional em realizar, cumprindo o Judiciário um papel importantíssimo no controle do Poder Público quando da sua omissão em relação a tais matérias.

Ao Estado incumbe a adoção de políticas públicas que permitam ao indivíduo o gozo desses direitos, alocando verbas suficientes para a inclusão social que determina a Constituição, em detrimento de outras despesas menos relevantes, ainda que politicamente mais recompensadoras.

Com mestria, o Ministro Celso de Mello (2004) discorreu, no julgamento da ADPF 45, acerca da adequada interpretação do conflito existente entre deficiência orçamentária e concretização dos direitos fundamentais inseridos no conceito de mínimo existencial:

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da 'reserva do possível' - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (p.10)

No que tange às prestações assistenciais, constantemente argumenta-se que o provimento jurisdicional pretendido na demanda ofenderia o princípio da reserva do possível, justificando que o benefício assistencial pleiteado está delimitado a um determinado número de beneficiários e que, se os requisitos não fossem observados, o orçamento do ente restaria comprometido, gerando prejuízo aos potenciais beneficiários.

Felizmente, o Poder Judiciário tem estado atento a todas essas nuances e tem imposto ao Executivo, por meio de decisões judiciais, a obrigatoriedade de conceder benefícios

assistenciais às famílias que, na análise do caso em concreto, demonstraram estar em situação de vulnerabilidade socioeconômica de tamanha proporção que a proteção chancelada pelo Estado deve ser à altura, propiciando mínimas condições de vida digna.

A essencialidade do direito à assistencial social, inclusive, fez com que o legislador constituinte qualificasse como prestações de relevância pública as ações e serviços dessa natureza, respaldando a atuação do Poder Judiciário naquelas hipóteses em que os órgãos estatais injustificadamente deixem de respeitar o mandamento constitucional.

Assim, também não há o que se falar em violação à separação dos poderes, uma vez que compete ao Judiciário determinar o fornecimento do mínimo existencial independentemente de qualquer outra coisa, como decorrência das normas constitucionais sobre a dignidade humana. Como bem coloca Barcellos (2002, pag.30), “o mínimo existencial corresponde ao conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna”.

O que se vislumbra, na realidade, são os entes públicos apoiando-se em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade para transgredirem a integridade da Carta Maior, desprezando sua autoridade e estimulando a erosão da consciência constitucional. É nocivo, perigoso e ilegítimo apenas executar a Constituição nos pontos que se mostrarem de acordo à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos e, no caso em comento, da integralidade da assistência social a quem mais precisa.

Portanto, o papel do Judiciário é justamente observar se as normas vêm sendo cumpridas, limitando o abuso de poder e, sempre que possível, ordenando que o Executivo concretize as políticas públicas, de maneira a proteger os dispositivos constitucionais.

3.5. A FLEXIBILIZAÇÃO JUDICIAL DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS

A maioria das demandas judiciais que versam sobre a Assistência Social consiste na discussão sobre critérios de concessão de benefícios assistenciais, sobretudo o Benefício de Prestação Continuada e o Bolsa Família. Por isso, é interessante apresentar algumas flexibilizações dadas pelo Poder Judiciário quanto à interpretação dos requisitos de concessão dos benefícios assistenciais.

No entanto, advirta-se que os entendimentos jurisprudenciais que serão expostos não são teses completamente pacíficas entre os órgãos jurisdicionais, mas são, sem dúvidas, significativos avanços na promoção da proteção social insculpida na Constituição Federal.

O Benefício de Prestação Continuada, que concede, desde que preenchido os critérios de renda, um salário mínimo mensal a pessoas com deficiência ou idosos com 65 anos de idade ou mais, gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, concentra um número maior de demandas ajuizadas, principalmente pelo valor e pela duração do benefício, atraindo até mesmo o interesse da advocacia privada.

Porém, no que diz respeito ao Bolsa Família e aos benefícios eventuais, auxílios que concedem pequenos valores, a judicialização ocorre de maneira mais tímida, visto que os valores são ínfimos, os beneficiários não têm condições financeiras que contratar honorários advocatícios e não buscam ou não têm acesso à assistência jurídica gratuita.

Desse modo, muito embora a administração pública seja rígida quanto aos requisitos para a concessão dos benefícios assistenciais, observa-se, felizmente, que a jurisprudência tem flexibilizado tais critérios, de modo a realizar uma análise mais ampla da vulnerabilidade socioeconômica na qual o requerente está inserido.

Nesse sentido, um primeiro ponto interessante reside nas legislações que regem o Benefício de Prestação Continuada e o Bolsa Família. Há uma grande discussão sobre a possibilidade de cumulação desses benefícios, de acordo com os rendimentos considerados para aferição da renda familiar per capita.

O Benefício de Prestação Continuada é classificado como uma prestação individual, não vitalícia e intransferível, sendo evidente o seu caráter personalíssimo. Desse modo, vê-se que a assistência social ao idoso ou à pessoa com deficiência deve ser conferida a pessoas cuja família não tenha condições de dar-lhe uma vida minimamente digna (art. 1º, III, CRFB/88; art. 4º, III, Lei nº 8.742/1993), não sendo devida, portanto, a idosos ou pessoas com deficiência que têm recursos suficientes para prover-lhes sustento diário ou cujo núcleo familiar pode fazê-lo sem maiores sacrifícios.

O art. 20, § 4º, da Lei nº 8.742/1993 preceitua que o beneficiário do BPC não pode acumulá-lo com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.

Todavia, destaque-se que o art. 34, parágrafo único, da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) determina que o benefício de prestação continuada já concedido a qualquer membro

da família não será computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a LOAS.

Por mais que o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) não preveja disposição análoga, uma vez que se limita a restringir a consideração de rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem não serão computados para fins de cálculo da renda familiar per capita do requerente do BPC, a jurisprudência entende plenamente cabível a interpretação extensiva e analógica do dispositivo, conferindo idêntico tratamento às pessoas com deficiência que recebem o benefício assistencial.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 580.963, com repercussão geral reconhecida, realizado no dia 17/04/2013, consignou a inconstitucionalidade por omissão parcial do art. 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003, visto que o referido dispositivo não abarcou as pessoas com deficiência, para também excluir do cômputo da renda familiar o benefício assistencial já concedido a qualquer membro da família.

A Corte ressaltou a observância do princípio da isonomia e a inexistência de justificativa plausível para discriminação dos portadores de deficiência em relação aos idosos, bem como dos idosos beneficiários da assistência social em relação aos idosos titulares de benefícios previdenciários no valor de até um salário mínimo.

Nesse caminhar, confira-se importantes trechos do voto do Ministro Gilmar Mendes, relator do Recurso Extraordinário nº 580.963:

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator): Senhores Ministros, Senhoras Ministras. O caso concreto subjacente aos autos traduz um problema que é de todos nós conhecido. Há alguns anos temos recebido uma impressionante quantidade de processos, em sua maioria recursos extraordinários e reclamações, cujo tema principal é a concessão judicial do benefício assistencial previsto no art. 203, inciso V, da Constituição de 1988. Uma difícil questão constitucional, que vem sendo resolvida pela atuação corajosa da magistratura de primeira instância, na tentativa de remediar um gravíssimo problema social que se notabiliza como uma soma de injustiças, decorrente de uma desencontrada relação entre a letra objetiva da lei e a vontade da Constituição.

(...)

O conflito entre aplicação crua da lei e a adoção de critérios de justiça social permeou a discussão travada no presente processo, que versa sobre a aplicação do artigo 34, parágrafo único, da Lei n. 10.741/2003. A questão reside em saber se o referido dispositivo comporta somente interpretação restritiva ou pode ser estendido a outros casos, como ao benefício assistencial recebido por pessoa com deficiência ou ao benefício previdenciário em valor mínimo recebido por idoso. A Lei 10.741/2003 dispõe que: “Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. Parágrafo único. O benefício já

concedido a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a Loas”

Então, aqui o legislador abriu uma exceção para dois benefícios recebidos pelo casal em relação à LOAS. Qual é a argumentação trazida da tribuna? Bom, isto vale para benefício da LOAS mas, se for qualquer outro benefício previdenciário, não, ou, se for um benefício, por exemplo, de idoso e deficiente, também não. Veja, aqui o legislador incorreu em grave equívoco: ou é possível, quer dizer, em situação absolutamente idêntica, fazer a exclusão, pouco importa a origem do benefício, se nós estivermos nesse plano de salário mínimo, ou nós vamos, realmente, para uma situação insustentável, conferindo ao legislador não um poder discricionário, mas um arbítrio, porque, vejam, em situações, do ponto de vista numérico, absolutamente idênticas, nós vamos chegar a resultado díspar.

Por outro lado, não se pode olvidar que o critério adotado pelo legislador, não se revela suficiente para dar efetividade ao comando do art. 203, V, da Constituição, que garante aos idosos e pessoas com deficiência considerados hipossuficientes o direito a um salário mínimo, a título de benefício assistencial de prestação continuada. Nesse contexto, diversos Juízos passaram a decidir que o benefício previdenciário de valor mínimo, ou outro benefício assistencial percebido por idoso, é excluído da composição da renda familiar (Súmula 20 das Turmas Recursais de Santa Catarina e Precedentes da Turma Regional de Uniformização); e também que o benefício assistencial percebido por qualquer outro membro da família não é considerado para fins da apuração da renda familiar.

(...)

Ante o exposto, voto no sentido de julgar improcedente o recurso e declarar a inconstitucionalidade do art. 34, parágrafo único, do Estatuto do Idoso, sem pronúncia da nulidade, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2014.(p.15-21)

Em que pese tratar-se de omissão parcial de inconstitucionalidade declarada incidentalmente, a avaliação prática expõe um direcionamento sobremaneira pragmático e permissivo, por parte da jurisprudência, ao proceder com detida avaliação das particularidades fáticas, à luz dos casos concretos, com a finalidade de aferir a pertinência ou não da concessão do benefício assistencial. Nada mais justo, uma vez que o silêncio legal não é autorização ao cometimento de injustiças.

Por esses motivos, a Advocacia- Geral da União editou a Instrução Normativa 02/2014, para autorizar que, em determinadas hipóteses, possa haver a desistência e a não interposição de recursos em face de decisões que interpretaram extensivamente o art.34 da Lei 10.421/2003.

Veja, em conformidade com o entendimento dos tribunais pátrios, a Instrução Normativa 02/2014, também autoriza, em caso de conter, no núcleo familiar do requerente, indivíduo que perceba benefício previdenciário que não ultrapasse um salário mínimo, a desistência ou não interposição de recurso que desconsiderou tal rendimento para constatação do preenchimento do critério de renda.

O limite de renda de per capita no valor $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para fazer jus ao BPC também foi alvo de intensas discussões entre os órgãos julgadores. Por essa razão, o Supremo

Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 567.985, ocorrido no dia 18 de abril de 2013, por maioria dos votos, pronunciou a inconstitucionalidade material incidental do §3º, do art. 20, da Lei 8.742/93, que dispunha sobre o critério de renda do BPC, permitindo a adoção de outros critérios mais favoráveis aos requerentes do amparo assistencial.

O Ministro Luiz Fux, em voto proferido no referido Recurso, oportunamente destacou:

Senhor Presidente, na mesma linha de pensar do Ministro Gilmar Mendes, mister que se estabeleça prazo razoável para que o Congresso Nacional, órgão a quem compete legislar, delibere acerca de critérios mais adequados à concretização das finalidades constitucionais subjacentes ao art. 203, V, da Lei Maior. Enquanto não implementada a necessária racionalidade interna na legislação pelo Congresso Nacional, caberia adotar uma linha de interpretação da Carta Magna que fortalecesse os Direitos Fundamentais.

O princípio da isonomia e o princípio da dignidade humana foram explicitados na CF/88 e reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal. E exatamente para que não permaneçam essas violações, é que o juiz pode, durante esse período de vácuo legislativo, avaliar o que deve ser feito no caso concreto. Mutatis mutandis, é isso o que aqui se estabelece. Por outro lado, é necessário assentar que o direito não pode viver distante da realidade, e a realidade hoje é exatamente essa, que reclama efetivamente essa modulação. Portanto, é preciso estabelecer até que momento vamos tolerar esse estado de inconstitucionalidade. Esse é o papel da Corte.

Ex positis, nego provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e proponho a declaração de inconstitucionalidade por omissão do parágrafo §3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93, sem pronúncia de nulidade, fixando o prazo até 31/12/2015 para que o Congresso Nacional edite novo ato jurídico.(p.38)

Com efeito, vê-se que o Superior Tribunal de Justiça tem entendido que é possível aferir a miserabilidade do idoso ou do deficiente requerente de BPC mediante a aplicação de outros critérios, sem apego à literalidade estabelecida pela Lei Orgânica de Assistência Social.

Contudo, conforme salienta Frederico Amado (2017), o fato dessa decisão não gozar de efeitos vinculantes, tendo em vista que não foi proferida em sede de controle abstrato de constitucionalidade, permanece o Instituto Nacional do Seguro Social a aplicar o critério objetivo de renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo.

A Turma Nacional de Uniformização de jurisprudência, que atua em conjunto com os juizados especiais federais, se manifesta igualmente favorável a utilização de outros critérios para apuração de estado de vulnerabilidade socioeconômica do beneficiário, argumentando a inexistência de presunção absoluta de miserabilidade para fins de concessão de benefício assistencial.

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO NACIONAL INTERPOSTO PELA PARTE AUTORA. AMPARO ASSISTENCIAL. RENDA FAMILIAR PER CAPITA SUPERIOR A 1/4 DO SALÁRIO MÍNIMO. NECESSIDADE DE EXAME DAS CONDIÇÕES SOCIAIS DO REQUERENTE. AUSÊNCIA DE EXAME PELO ACÓRDÃO RECORRIDO. NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO SOCIAL.

SÚMULAS 79 E 80 DA TNU. QUESTÃO DE ORDEM 20. PARCIAL PROVIMENTO DO INCIDENTE. RETORNO À TR DE ORIGEM. 1. Trata-se de Incidente de Uniformização pelo qual se pretende a reforma de acórdão oriundo de Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária de Ceará que, mantendo a sentença, rejeitou pedido de benefício assistencial, ao fundamento de que os requisitos para sua concessão não foram cumpridos. 2. O aresto combatido considerou que não foram satisfeitos os requisitos à concessão do amparo assistencial, no que se refere à condição de miserabilidade, apurada com base exclusivamente no critério da renda per capita. 3. A parte-autora sustenta o cabimento do pedido de uniformização por entender que o acórdão recorrido estaria contrário a julgados que, em alegadas hipóteses semelhantes, afirmaram que, para apurar-se a miserabilidade, devem-se levar em conta as condições pessoais e sociais da parte-requerente, o que não foi atendido no acórdão recorrido. (...) 8. Portanto, o indeferimento do pedido pelo acórdão recorrido teve, de fato, por fundamento, exclusivamente, a renda per capita, apurada pelo juízo do JEF como sendo superior a 1/4 do salário mínimo então vigente. 9. No caso paradigma (PEDILEF 200570950059353), se decidiu que o critério de aferição da renda familiar para fins de concessão do benefício assistencial não é critério absoluto, devendo, nos casos em que a renda ficar superior ao limite legal (1/4 do salário mínimo), ser analisadas as condições sociais da parte-requerente. 10. Portanto, há similitude fática a permitir o conhecimento do presente incidente de uniformização, uma vez que se partiu do mesmo fato (de mesma natureza/renda per capita familiar superior a 1/4 do salário mínimo) para se chegar a conclusões jurídicas divergentes (substrato do incidente): no caso recorrido, tomou-se a renda como fator suficiente ao indeferimento; no paradigma, como fator insuficiente ao indeferimento. 11. Sobre o tema, consigno que não há maiores digressões a serem feitas, posto que a TNU definiu que: SÚMULA 80 Nos pedidos de benefício de prestação continuada (LOAS), tendo em vista o advento da Lei 12.470/11, para adequada valoração dos fatores ambientais, sociais, econômicos e pessoais que impactam na participação da pessoa com deficiência na sociedade, é necessária a realização de avaliação social por assistente social ou outras providências aptas a revelar a efetiva condição vivida no meio social pelo requerente. SÚMULA 79 Nas ações em que se postula benefício assistencial, é necessária a comprovação das condições socioeconômicas do autor por laudo de assistente social, por auto de constatação lavrado por oficial de justiça ou, sendo inviabilizados os referidos meios, por prova testemunhal. (...) Neste contexto, observo que o acórdão recorrido não examinou as condições pessoais da parte-requerente que caracterizariam a sua miserabilidade. 15. Observe-se que, relativamente ao exame da matéria fática, em casos como o dos presentes autos, “esta Turma Nacional de Uniformização tem entendimento de que a generalidade do acórdão, que não se confunde com a fundamentação sucinta, a não se ater às especificidades do caso que lhe é trazido, acaba por violar o direito à fundamentação da sentença, inserto no art. 93, IX, da CF/88.” (PEDILEF nº 05062370620104058103, rel. Juiz Federal JOÃO BATISTA LAZZARI, j. 06/08/2014). 16. Em conclusão, apurada que a renda familiar per capita supera o limite legal, o exame do pedido de concessão de benefício assistencial demanda a análise das condições pessoais e sociais do requerente, nos termos definidos nas Súmulas 79 e 80 deste Colegiado. 17. Por fim, implicando o provimento do presente incidente, quanto à matéria de direito, na necessidade de reexame da matéria de fato, devem os autos retonarem à TR de origem para reapreciação das provas (conforme a Questão de Ordem nº 20/TNU).

(TNU. Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal nº 05134411320104058100. Relator(a) Juiz Federal Sérgio Wanderley Queiroga. Data da decisão: 19/08/2015. Publicada no DOU dia 09/10/2015, pags. 117/255)

Em pedido de uniformização de jurisprudência³, inclusive, a TNU chegou a afastar o critério de $\frac{1}{4}$ e adotou o limite de $\frac{1}{2}$ do salário mínimo enquanto renda per capita, observando que outros programas assistenciais criados após a publicação da LOAS, como o Programa Bolsa Família e o Plano Nacional de Acesso à Alimentação, ampliaram o limite de renda, implicando na revogação tácita do critério imposto pela LOAS.

Com feito, a comprovação das condições socioeconômicas do requerente de benefício de prestação continuada, no âmbito de ação judicial, se dará, segundo a súmula 79 da TNU, mediante laudo elaborado por assistente social, por auto de constatação lavrado por oficial de justiça ou, sendo estes inviáveis, através de prova testemunhal.

É de se acrescentar, no entanto, que quando do julgamento dos Recursos Extraordinários 567.985 e 580.965, o STF decidiu modular os efeitos dos acórdãos, que passaria a valer em 21/12/2015, na intenção de que o Congresso Nacional aprovasse um novo critério de renda, o que até hoje não foi feito. Assim, se o INSS afasta o critério de renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, a autarquia não terá critério legal para adotar.

Para conferir um mínimo de segurança jurídica ao INSS ou ao Poder Judiciário na aferição concreta da miserabilidade, é necessário que o Congresso Nacional atue rapidamente na votação de um novo critério de renda para substituir o §3º, do art.20, da lei 8.742/93, observados os limites orçamentários da União à luz do Princípio da Precedência da Fonte de Custeio (AMADO, 2017, p.58).

Os esforços jurisprudenciais não foram em vão, uma vez que, com a edição do Estatuto da Pessoa com Deficiência, a Lei 13.146/2015, foi inserido um novo parágrafo no art.20 da Lei 8.742/93, em que prevê expressamente a possibilidade de adoção de outros critérios para aferição da miserabilidade do requerente, sem prejuízo de aplicação do critério objetivo no §3º da lei, o que mais se aproximou do entendimento do STJ, sendo pertinente conferir a redação: “§ 11. Para concessão do benefício de que trata o caput deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento.”

A compreensão mais ampliada do termo pessoa com deficiência já vinha sendo dada nas ações que discutia o BPC, inclusive, a TNU, na súmula 29, publicada em 2006, dispunha expressamente que a pessoa com deficiência é considerada aquela com incapacidade para a vida independente, impedindo-a de realizar as atividades mais elementares, bem como aquela que incapacitada de prover seu próprio sustento.

³ Tribunal Regional de Uniformização de Jurisprudência da 1ª Região, processo nº200638007434615, originado no Juizado Especial Federal de Minas Gerais, julgamento: 31/08/2007.

A interpretação jurisprudencial e a incorporação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto 6.949/2009) são fatores que contribuíram para positivação de um conceito de deficiência mais abrangente, vislumbrado em 2015, com a promulgação do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015).

Nesse sentido, é preciso destacar que a Lei 13.301/2016 instituiu a concessão de BPC às crianças com microcefalia, como já havia sendo concedido pelo Poder Judiciário. Nesses casos, o benefício é temporário e será gozado por, no máximo, três anos. Se a deficiência da criança se consolidar, constatada através de perícia, o direito ao amparo assistencial passará a ter caráter permanente.

Outra importante interpretação jurisprudencial reside na concessão do BPC a pessoas estrangeiras residentes no Brasil. A Lei Orgânica de Assistência Social silenciou sobre essa possibilidade e o ajuizamento de demandas dessa natureza exigiu um posicionamento judicial. Os Tribunais Regionais Federais da 3º e 4º Região têm históricos de decisões favoráveis à concessão do BPC a estrangeiros, salientando que o direito à percepção do amparo é de natureza fundamental, contemplado pela Constituição Federal, não havendo óbice à percepção por estrangeiros.

ASSISTENCIAL E CONSTITUCIONAL. BENEFÍCIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. ESTRANGEIRO. ART. 203 , V , DA CF . ART. 20 , § 3º , DA LEI N.º 8.742 /93. REQUISITOS LEGAIS PREENCHIDOS. 1. A condição de estrangeiro do Autor não o impede de usufruir os benefícios previstos pela Seguridade Social, desde que preenchidos os requisitos para tanto. Isto, pois, de acordo com o caput do art. 5º da Constituição Federal , é assegurado ao estrangeiro, residente no país, o gozo dos direitos e garantias individuais, em igualdade de condições com o nacional. 2. Para a concessão do benefício de assistência social (LOAS) faz-se necessário o preenchimento dos seguintes requisitos: 1) ser pessoa portadora de deficiência ou idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais (art. 34 do Estatuto do Idoso - Lei n.º 10.741 de 01.10.2003); 2) não possuir meios de subsistência próprios ou de tê-la provida por sua família, cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 do salário mínimo (art. 203 , V , da CF ; art. 20 , § 3º , e art. 38 da Lei n.º 8.742 de 07.12.1993). 3. Em Decisão proferida na Reclamação nº 4374, em 18.04.2013, publicada no DJe-173, em 04.09.2013, o Plenário do C. STF, por maioria de votos, declarou a inconstitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742 /93, sem pronúncia de nulidade, por entender que este critério encontra-se defasado para caracterizar a situação de miserabilidade, mantendo contudo sua vigência até 31.12.2014. Em seu voto, o relator da reclamação, ministro Gilmar Mendes, destacou que diversas normas, como a Lei 10.836 /2004, que criou o Bolsa Família ; a Lei 10.689 /2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso a Alimentacao ; e a Lei 10.219 /2001, que criou o Bolsa Escola abriram portas para a concessão do benefício assistencial fora dos parâmetros objetivos fixados pelo artigo 20 da Loas, e juízes e tribunais passaram a estabelecer o valor de meio salário mínimo como referência para aferição da renda familiar per capita. 4. Requisitos legais preenchidos.

(Tribunal Regional Federal da 3º Região. Apelação Cível nº 00163367420164039999, São Paulo. Relator: Fausto de Sanctis. Data da do Julgamento: 24/04/2017, Data da Publicação no Diário Eletrônico: 09/05/ 2017)

CONCESSÃO DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. CONDIÇÃO DE DEFICIENTE. SITUAÇÃO DE RISCO SOCIAL. REQUISITOS PREENCHIDOS.

1. O direito ao benefício assistencial pressupõe o preenchimento dos seguintes requisitos: a) condição de deficiente (incapacidade para o trabalho e para a vida independente, consoante a redação original do art. 20 da LOAS, impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, consoante alterações promovidas pelas Leis nº 12.435, de 06-07-2011, e nº 12.470, de 31-08-2011 e, atualmente, impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, a partir da entrada em vigor do Estatuto da Pessoa com Deficiência, em 02-01-2016) ou idoso (neste caso, considerando-se, desde 1º de janeiro de 2004, a idade de 65 anos); e b) situação de risco social (estado de miserabilidade, hipossuficiência econômica ou situação de desamparo) da parte autora e de sua família. 2. Comprovado o preenchimento dos requisitos legais, deve ser concedido o benefício em favor da parte autora, desde a data do requerimento administrativo (22-10-2014). (TRF4, AC 5062298-71.2017.4.04.9999, TURMA REGIONAL SUPLEMENTAR DE SC, Relator CELSO KIPPER, juntado aos autos em 23/04/2018)

As decisões judiciais que deferem o benefício assistencial aos estrangeiros ressaltam, sobretudo, o dever de observância ao princípio constitucional da igualdade, o que implica tratamento igualitário entre as pessoas, desde que preenchidos os requisitos socioeconômicos previsto na lei, bem como da previsão no Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815 de 1980), que, no art. 95, dispõe que o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros.

Às pessoas de nacionalidade portuguesa, a concessão do BPC decorre de previsão legal. O Acordo de Seguridade Social ou Segurança Social entre República Federativa do Brasil e República Portuguesa, no seu art., prevê a concessão do amparo assistencial a pessoa com deficiência ou idosa de nacionalidade portuguesa, que compre domicílio de residência no território brasileiro.

Em 2009, a discussão levada ao Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a repercussão geral do Recurso Extraordinário 587.970. Em abril de 2017, passados cerca nove anos ao aguardo de julgamento, a Corte finalmente deu um desfecho para o caso, ratificando os posicionamentos jurisprudenciais de primeira e segunda instâncias, no sentido entender que o estrangeiro com residência fixa no país goza do direito à assistência social, bem como à percepção do BPC. Nas palavras do Ministro Marco Aurélio, relator do Recurso, tem-se que

Ao delegar ao legislador ordinário a regulamentação do benefício, fê-lo, tão somente, quanto à forma de comprovação da renda e das condições específicas de idoso ou portador de necessidades especiais hipossuficiente. Não houve delegação relativamente à definição dos beneficiários, pois já havia sido estabelecida. No

confronto de visões, deve prevalecer aquela que melhor concretiza o princípio constitucional da dignidade humana – cuja observância surge prioritária no ordenamento jurídico. Pode-se dizer que, ao reconhecer o direito de estrangeiro residente no País de receber o benefício, o Judiciário confronta a dignidade da postulante com a dos cidadãos brasileiros, natos ou naturalizados, também carentes de prestações públicas. É o conhecido argumento da reserva do possível. A crítica é improcedente.

O benefício de assistência social tem natureza estrita: não basta a hipossuficiência; impõe-se, igualmente, a demonstração da incapacidade de buscar a solução para tal situação em decorrência de especiais circunstâncias individuais. Essas pessoas, obviamente, não podem ser colocadas em patamar de igualdade com os demais membros da sociedade. Gozam de prioridade na ação do Estado, determinada pelo próprio texto constitucional

(...)

Como já consignado, somente o estrangeiro com residência fixa no País pode ser auxiliado com o benefício assistencial, porquanto inserido na sociedade, contribuindo para a construção de melhor situação social e econômica da coletividade. Considere-se que somente o estrangeiro em situação regular no País, residente, idoso, portador de necessidades especiais, hipossuficiente em si mesmo e presente a família, pode se dizer beneficiário da assistência em exame. Nessa linha de ideias, os estrangeiros em situação diversa não alcançam a assistência, tendo em vista o não atendimento às leis brasileiras, fato que, por si só, demonstra a ausência de noção de coletividade e de solidariedade a justificar a tutela do Estado. Ante o quadro, desprovejo o recurso extraordinário interposto pelo Instituto Nacional do Seguro e Social. Fixo a seguinte tese: “Os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais.”

É como voto. (p.6-15)

O relator do Recurso ainda ressalta que a Constituição Federal não fez nenhuma ressalva quanto ao direito à Assistência Social dos estrangeiros, incluindo a percepção do Benefício de Prestação Continuada, haja vista que este goza de base constitucional. Acaso fosse admitida alguma diferenciação, certamente estaria inserida na Carta Magna, pois é neste diploma onde estão estabelecidas as restrições aos direitos fundamentais.

Sendo assim, ao estrangeiro com residência fixa no país, com 65 anos ou mais ou convivente com alguma deficiência, nos termos da lei, que se encontra em situação de vulnerabilidade socioeconômica, cujo núcleo familiar não seja capaz de prover o seu sustento, será devido o benefício assistencial em questão.

No que diz respeito à cumulação do BPC com o Bolsa Família, cabe frisar que é legalmente possível, tendo em vista a disposição contida no art. 2º, §1º, III da Lei nº 10.836/2004, que conceitua como “renda familiar mensal”, para fins de concessão do Bolsa Família, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, levando em conta o conjunto de pessoas residentes no mesmo teto, composto pelo requerente, o cônjuge, o companheiro, a companheira, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores

tutelados, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento. Os programas de transferência de renda referidos no dispositivo correspondem àqueles “procedimentos de gestão” remanescentes, que foram unificados pelo Programa Bolsa Família: Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação (art. 3º, §1º do Dec. nº 5.209/2004).

Reprise-se que o Bolsa Família tem por beneficiária a família que se encontre em condição de pobreza ou extrema pobreza, obedecidos aos critérios legais, enquanto que o BPC é de caráter personalíssimo da pessoa com deficiência ou idosa, não havendo o que se falar, portanto, em coincidência de interesses.

Merece ser citada uma situação que ganhou grande repercussão midiática⁴, consistente na concessão, ainda na via administrativa, de Bolsa Família aos imigrantes instalados no norte do país, que adentram e vivem no Brasil de maneira irregular, principalmente de nacionalidade paraguaia e boliviana, sobrevivendo de ínfimos rendimentos obtidos no exercício de atividades laborais análogas à escravidão.

Além do princípio da igualdade e da previsão no Estatuto do Estrangeiro (art.95), a concessão desses benefícios assistenciais aos imigrantes se justifica por uma questão de dignidade humana. Não restam dúvidas de que as condições de miserabilidade em que essas pessoas vivem ensejam, de fato, a atuação do Estado brasileiro, prestando-lhes essa assistência humanitária, tal como preconiza a Constituição Federal.

Nessa linha, amparando-se nos argumentos acima expostos, concluímos que não há qualquer óbice em estender essa flexibilização dos critérios objetivos no tocante à concessão de outros benefícios assistenciais, além do BPC e do Bolsa Família, a fim de que se proporcione rendimentos mínimos existenciais aos indivíduos que vivem concretamente em situação de miserabilidade.

⁴Disponível em : <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/12/cadastro-permite-imigrante-receber-bolsa-familia>. Acesso: 29/04/2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apresentado, viu-se que o processo de transição da Assistência Social enquanto caridade desempenhada por particulares até a aquisição do status de direito social constitucionalmente previsto foi lento e árduo.

No caso brasileiro, apenas no ano de 1888, com a promulgação da Lei Áurea, o país veio a abolir a escravidão, ainda que formalmente, quando começou a abandonar à própria sorte a força de trabalho que lhe servira por séculos.

O cenário da força de trabalho consistia em escravos, índios e imigrantes, estes que deixara seus países de origem justamente por terem se tornado mão de obra excedente- um dos reflexos do capitalismo, estando privados dos meios necessários para prover sua subsistência e de suas famílias.

Inicialmente, a assistência social era promovida tão somente pelas instituições filantrópicas, tido como verdadeira caridade realizada pelas damas da sociedade e pelas igrejas cristãs, compadecidas com a situação calamitosa daquelas pessoas que estavam vivendo em condições desumanas. Talvez isso explique o ranço de mendicância que a assistência social carrega até os dias atuais.

Com o passar dos anos, essa classe trabalhadora, ainda que de maneira tímida, mas progressiva, conseguiu conquistar direitos sociais que proporcionassem minimamente condições de trabalho e vida digna, o que desembocou no amparo social prestado, sobretudo, nas situações de vulnerabilidade.

Partindo desses pressupostos, percebe-se que o Estado, ao prestar assistência social àqueles que sofrem os nefastos efeitos do sistema de produção capitalista, legitimado e institucionalizado na esfera estatal, não o faz por caridade, mas, sim, por um dever, sob a premissa de que consiste em um direito social, conforme consagra a CF/88, pois resta ao Estado mitigar os danos que ele mesmo provoca, de forma direta ou indireta.

Como oportunamente destacado, a lógica é simples: se o Estado legitima e legaliza a propriedade privada dos meios de produção e a exploração da força de trabalho, com a consequente acumulação de riquezas nas mãos de poucos e produção de desigualdade social, atrai para si o dever de intervir sobre os nefastos efeitos colaterais provocados pelo sistema capitalista. Sendo assim, a promoção da Assistência Social não é uma faculdade estatal, e os

programas assistenciais caracterizam a concretização de direitos estabelecidos constitucionalmente.

Nesse sentido, críticas negativas acerca da Assistência Social ignoram a real história do Brasil, no âmbito social, cultural e político. É cediço que o país, desde os seus primórdios, nos remetendo à época do seu “descobrimento”, se fundou e se construiu através da exploração de mão de obra indígena e africana, através do regime de escravidão, sendo mais tarde “abolida” em virtude de pressões externas que almejavam a inserção do país no circuito de expansão do sistema capitalista.

Ademais, explicitou-se que a realidade socioeconômica da população brasileira mais pobre elucida a existência de questões raciais, de gênero, relacionadas à escolaridade e ao acesso a serviços de infraestrutura domiciliar a serem trabalhadas pela implementação de ações intersetoriais em todas as esferas federativas.

A judicialização da Assistência Social possibilita, portanto, a concretização do sistema de proteção social previsto constitucionalmente. Como visto, a fixação de critérios objetivos e rígidos para concessão de benefícios assistenciais não é capaz de identificar efetivamente o estado ou grau de vulnerabilidade social no qual o núcleo familiar está situado, visto essa análise ultrapassa a adequação aos critérios objetivos legalmente instituídos, sendo de suma importância a flexibilização interpretativa dada pelo Poder Judiciário, levando em consideração os aspectos econômicos, sociais, ambientais, etários e etc.

Em contrapartida, é preciso destacar que o atual momento é precarização do sistema de proteção social, ainda não efetivamente implantado no país, significando um retrocesso na trajetória dos direitos e da política social no Brasil. O esvaziamento e a fragilização dos espaços de participação democrática, a exemplo dos sindicatos e associações, e a violação de direitos assegurados em lei contribuem diretamente para a busca de respostas imediatas às necessidades sociais através de ações judiciais, individualizando direitos de índole coletiva.

Sem dúvidas, as conquistas normativas e judiciais da Assistência Social demonstram seu desprendimento do caráter meramente filantrópico, bem como são, indiscutivelmente, avanços na concretização dos direitos sociais. Porém, por mais que esse processo imprima força à discussão na esfera judicial, aspecto importante para a democratização desse poder, esvazia e deslegitima, por outro lado, espaços privilegiados de participação política.

Portanto, é fundamental articular, em conjunto com as disposições normativas e a guarida judicial, o fortalecimento dos espaços políticos de efetivação das políticas

assistenciais. O ideal é que o desfecho favorável seja alcançado ainda na via administrativa, sem o desgaste de um processo judicial, que nem todos têm a iniciativa e as condições de promover.

REFERÊNCIAS

AGUINSKI, Beatriz Gershenson; ALENCASTRO, Ecleria Huff de. **Judicialização da questão social: rebatimentos nos processos de trabalho dos assistentes sociais no poder judiciário.** Revista Katálisis, Florianópolis: Edufsc, v. 9, n. 1, p. 19-26, jan./ jun, 2006. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/rk/v9n1/a02v9n1.pdf>>. Acesso em: 22/04/2018.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário.** 9º ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2017.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho.** 2º ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

BALDI, César Augusto. Tratados Internacionais podem ampliar direitos. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-nov-13/tratados-internacionais-ampliam-direitos-pessoas-deficiencia>. Acesso em: 30/03/2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** 5º ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática.** Disponível em: <https://www.direitofranca.br/direitonovo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso_para_Selecao.pdf> . Acesso em 15 de abril de 2018.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Tradução Carlos Nelson Coutinho. 19 ed. Rio de Janeiro, Reimpressão, Elsevier, 2004.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** 2º ed. Brasília: INB, 2003.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Instrução Normativa n° 02, de 9 de julho de 2014.** Fica autorizada a desistência e a não interposição de recursos das decisões judiciais que,

conferindo interpretação extensiva ao parágrafo único do art. 34 da Lei nº 10.741/2003, determinem a concessão do benefício previsto no art. 20 da Lei nº 8.742/93, nos seguintes casos. Brasília, Distrito Federal, publicação no DOU em: 11/07/2014. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/1317338>>. Acesso em: 17/04/2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02/04/2018.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824**. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 10/06/2018.

_____. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 20 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 04/05/2018.

_____. **Decreto nº 6.307, de 14 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 17 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6307.htm>. Acesso em: 04/05/2018.

_____. **Lei nº 2.040, de 20 de setembro de 1871**. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daquelles filhos menores e sobre a libertação annual de escravos. Rio de Janeiro: Princesa Imperial Regente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM2040.htm>. Acesso em: 10/06/2018.

_____. **Lei nº 13.105, de 10 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 17 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm>. Acesso em: 24/04/2018.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 8 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 07/05/2018.

_____. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 25 de julho de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 07/05/2018.

_____. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 3 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm>. Acesso em 07/05/2018.

_____. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 7 de julho de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: 07/05/2018.

_____. **Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974.** Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 12 de dezembro de 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6179.htm>. Acesso em: 06/05/2018.

_____. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 12 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.666.htm> acesso em: 01 fev. 2016.

_____. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Diário Oficial, Brasília Distrito Federal, 21 de agosto de 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 04/05/2018.

_____. **Lei nº 13.301, de 27 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika; e altera a Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 28 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13301.htm>. Acesso em: 05/05/2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Cartilha do Programa Bolsa Família 2015.** Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf> Acesso em 10/04/2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução n° 145, de 15 de outubro de 2004**. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145-%20de%2015%20de%20outubro%20de%202004.pdf>. Acesso em: 10/06/2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n° 1112557 Minas Gerais**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, terceira turma. Julgado dia 28/10/2009. Publicado no DJe dia 20/11/2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/recprep/toc.jsp?livre=@docn=000001813>>. Acesso em: 02/04/2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n° 1355052 São Paulo**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, primeira seção. Julgado dia 25/02/2015. Publicado no DJe dia 05/11/2015. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/recprep/toc.jsp?livre=@docn=000001813>>. Acesso em: 02/04/2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n° 1669549 CE**. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Julgado em 20/05/2018, publicado no DJe em 25/05/2017. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/464525938/recurso-especial-resp-1669549-ce-2017-0100548-5>>. Acesso em: 19/04/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 45**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 29/4/2004, publicado no DJe em dia 04/05/2004. Informativo n. 345-STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=181935&tipo=TP&descricao=ADPF%2F45>>. Acesso em: 22/04/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n° 580.963 Paraná**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 17/04/2013, publicado no DJe em 20/04/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=181935&tipo=TP&descricao=ADPF%2F45>><http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=181935&tipo=TP&descricao=ADPF%2F45>>. Acesso em: 22/04/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n° 567.985 Mato Grosso**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 18/04/2013, publicado no DJe em 20/04/2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>>. Acesso em: 22/04/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n° 587.970 São Paulo**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 20/04/2018, publicado no DJe em 25/04/2017. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&numero=587970&classe=RE>>. Acesso em 22/04/2018.

_____. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Súmula nº 79. **Nas ações em que se postula benefício assistencial, é necessária a comprovação das condições socioeconômicas do autor por laudo de assistente social, por auto de constatação lavrado por oficial de justiça ou, sendo inviabilizados os referidos meios, por prova testemunhal.** Data do julgamento: 15/04/2015. Data de Publicação no Diário Oficial da União: 24/04/2015, pag.162. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao/jurisprudencia-1>. Acesso em: 29/04/2018.

_____. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Súmula nº 29. **Para os efeitos do art. 20, § 2º, da Lei n. 8.742, de 1993, incapacidade para a vida independente não é só aquela que impede as atividades mais elementares da pessoa, mas também a impossibilita de prover ao próprio sustento..** Data do julgamento: 12/02/2005. Data de Publicação no Diário Oficial da União: 13/02/2006, pag.1043.

Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao/jurisprudencia-1>. Acesso em: 29/04/2018.

_____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação Cível nº 00163367420164039999** São Paulo. Relator: Fausto de Sanctis. Data da do Julgamento: 24/04/2017, publicação no Diário Eletrônico: 09/05/ 2017. Disponível em: < <https://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/455876123/apelacao-civel-ac-163367420164039999-sp/inteiro-teor-455876145>>. Acesso em: 20/04/2018.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5062298-71.2017.4.04.9999**, Santa Catarina. Relator: Celso Kipper. Data da do Julgamento: 23/04/2018, publicação no Diário Eletrônico: 25/04/ 2018. Disponível em: < https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/570942496/apelacao-civel-ac-50007296920174049999-5000729-6920174049999?ref=topic_feed>. Acesso em: 20/04/2018.

_____. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. **O Benefício de Prestação Continuada.** Brasília, Distrito Federal, 2018. Disponível em:<<https://www2.jf.jus.br/juris/tnu/Resposta>>. Acesso em: 07/05/2018.

_____. Turma Nacional de Uniformização de jurisprudência. **Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal nº 05134411320104058100.** Relator(a) Juiz Federal Sérgio Wanderley Queiroga. Data da decisão: 19/08/2015. Publicada no DOU dia 09/10/2015.

CAMARGO, Camila Fracaro, et. al. **Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família: O Que o Cadastro Único Revela?**. Brasília: IPEA, 2013, p.157-177. Disponível:<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf>. Acesso em: 10/04/2018.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. **O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_1.pdf. Acesso em: 22/04/2018.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 2º ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CASTRO, Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 20º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome (o dilema brasileiro: pão ou aço)**. 10º ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CARVALHO, Antônio Ivo. Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado. In: FLEURY, Sônia (Org.). **Saúde e Democracia: a luta do CEBES**. 5º ed. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3º ed. Rio de Janeiro, 2002.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 2º ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

COSTA, Susana Henriques da. **A participação popular nas escolhas públicas por meio do Poder Judiciário: o papel das ações coletivas**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009.

CUNHA, Michelle da Conceição, et al. **Políticas Sociais, Direitos e a questão da judicialização**. Maranhão: VII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo7/politicas-sociais-direitos-e-a-questao-da-judicializacao.pdf>>. Acesso em: 22/04/2018.

FARIA, José Eduardo. O Judiciário e os Direitos Humanos e Sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira. In: FARIA, José Eduardo(org.). **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. 3º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

GALDINO, Flávio. O Custo dos Direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Legitimação dos Direitos Humanos**. 2º ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

GARCIA, Emerson. **O direito à educação e suas perspectivas de efetividade**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 480, 30 out. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5847>>. Acesso em: 20/04/2018.

HADDAD, Paulo Haddad. **O benefício da Lei 8.742/93 é benefício devido e pago pela União Federal, processado e gerido pelo INSS, autarquia federal.** Jornal O Estado de São Paulo, 06 de março de 2008. Disponível em: <https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/3/1936/interferencia_do_poder_judiciario_na_politica_de_assistencia_social>. Acesso em: 30/04/2018.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** 33º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais de 2017: uma análise das condições de vida da população brasileira.** Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>>. Acesso em: 02/04/2018.

IWAKURA, Cristiane Rodrigues. **Interferência do Poder Judiciário na política de assistência social.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2524, 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14952>>. Acesso em: 20/04/2018.

JOÃO PESSOA. **Lei nº 9.680, de 28 de dezembro de 2001.** Autoriza o poder executivo municipal a conceder ajudas a pessoas carentes e dá outras providências. Diário Oficial, João Pessoa, Paraíba, 28 de dezembro de 2001. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2001/968/9680/lei-ordinaria-n-9680-2001-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-conceder-ajudas-a-pessoas-carentes-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 05/05/2018.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito. Tradução de João Baptista de Machado.** 6º ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário.** 14º ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 13º ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito Subjetivo e Direitos Sociais: o dilema do judiciário no Estado Social de Direito. In: FARIA, José Eduardo(org.). **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça.** 3º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Fundamentos do direito da seguridade social.** 6º ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política.** 1º ed. Tradução de Reginaldo Santa'anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. 9º ed. Tradução de Álvaro Pina, São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**. 5. ed. Tradução Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2002 .

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 3º ed. São Paulo: Cortez, 2002 .

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Relatório de Desenvolvimento Humano de 2017**. Brasília, 21/03/2017. Disponível em:< <https://nacoesunidas.org/relatorio-do-pnud-destaca-grupos-sociais-que-nao-se-beneficiam-do-desenvolvimento-humano-brasil-estagnou-no-idh/>>. Acesso em 10/04/

PINSKY, Carla Bassanezi; PINSKY, Jaime(ogs.). **História da Cidadania**. 6º ed. São Paulo: Contexto, 2013.

RAMOS, Marília Patta; TRONCO, Giordano Benites. **Linhas de Pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: análise crítica e proposta de alternativas para medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha**. Rio Grande do Sul: FGV, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n2/0034-7612-rap-51-02-00294.pdf>> Acesso em: 25/04/2018.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: A formação e o sentido de Brasil**. 2º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?**. 4ºed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 1º ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009, 13-35. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/carlospolcarpo/6-politicas-publicas-16048335>>. Acesso em: 20/04/2018.

SANTORO, José Jayme de Souza. **Manual de Direito Previdenciário**. 2º ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos Editora S.A.,2001.

SANTOS, Marisa Ferreira. **Direito Previdenciário Esquematizado**. 6º ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In. SARLET, Ingo Wofgang; TIMM,

Luciano Benetti (Orgs.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível**. 2º ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?**. 2º ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

SIERRA, Vânia Morales. **O Poder Judiciário e o Serviço Social na judicialização da Política e da Questão Social**. Rio de Janeiro: UERJ, 2014. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/11707/8229>. Acesso em: 20/04/2018.

SILVA, Artur Stamford. **O Judiciário e o discurso dos direitos humanos**. 1º ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

SPOSATI, Aldaíza. **Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. 1ºed. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial como conteúdo essencial dos direitos fundamentais. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento. (Org.). **Direitos Sociais. Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. 4º ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VINHAIS, Henrique; SOUZA, André Portela. **Pobreza relativa ou absoluta ? A linha híbrida de pobreza no Brasil**. São Paulo, 2006. Disponível em:<<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A140.pdf>>. Acesso em: 20/04/2018.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A assistência social na prática profissional: história e perspectivas**. In: Serviço Social & Sociedade, n. 85. São Paulo, Cortez, 2006.